

**Институт экономики
переходного периода**

Научные труды № 75Р

**Проблемы и практика
перехода военной организации России
на новую систему комплектования**

Москва
2004

УДК 355.212.5(470+571)

ББК 68.4(2Рос)23

П78

Проблемы и практика перехода военной организации России на новую систему комплектования (под ред. Гайдара Е. Т., Цымбала В. И.) – М.: ИЭПП, 2004. С.283

Агентство СІР РГБ

Авторский коллектив: Э. А. Ватолкин, В. Б. Зацепин, Н. И. Кардашевский, Е. Ю. Хрусталев, В. И. Цымбал

В работе представлены результаты исследований по обоснованию реформы системы комплектования военной организации России военнослужащими рядового и младшего командного состава. Излагаются методы и основные результаты расчетов по оценке военно-экономической эффективности и социально-экономических последствий реализации федеральной целевой программы, предусматривающей перевод военной организации России на новую систему комплектования. Методология учитывает как интересы общества, так и интересы военной организации. Практическую значимость могут иметь предложения по ускорению перехода военной организации России на новую систему комплектования.

Challenges and Practice of the Transition of Russia's Military Organization Towards a New Draft System (ed. by Gaidar, Ye.; Tsymbal, V.)

Authors: E. Vatulkin, V. Zatsepin, N. Kardashevsky, E. Khrustalev, V. Tsymbal

The paper presents results of research into justifying the reform of drafting privates and junior commanders to Russia's military organization. The paper contains methods and main results of computations associated with the assessment of military-economic efficiency and socio-economic effects of implementation of a federal targeted program that provides for the transfer of Russia's military organization to a new draft system. The methodology takes into account both the society's and military organization's interests. The proposals laid down in the paper can have practical importance.

JEL Classification: C61, H56, J48, M59

Выпускающий редактор: Н. Главацкая

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

ISBN 5-93255-145-3

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229–6736, FAX (095) 203–8816

E-MAIL – info@iet.ru, WEB Site – <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода 2004**

Оглавление

Введение	7
Глава 1. Обоснованность целей, задач, этапов и сроков перехода на новую систему комплектования	10
1.1. Анализ основных событий, предшествовавших реформе, и нынешнего состояния системы комплектования	11
1.2. Анализ утвержденной федеральной целевой программы	17
1.2.1. Цели и задачи программы.....	17
1.2.2. Структура и содержание программы.....	19
1.2.3. Основные достоинства и недостатки программы.....	22
1.3. Перспективы реализации федеральной целевой программы	23
1.3.1. Оценка перспектив с позиции Минобороны РФ	23
1.3.2. Иные прогнозы развития ситуации в системе комплектования.....	25
1.4. Необходимость, возможности и цели активизации перехода к новой системе комплектования.....	29
1.4.1. Как общество должно относиться к недостаткам ФЦП?.....	29
1.4.2. Основные направления и цели активизации реформы системы комплектования	30
1.4.3. Первоочередные действия для активизации перехода	34
Выводы	35
Глава 2. Методология военно-экономического обоснования программы перехода на новую систему комплектования и направлений ее активизации	37
2.1. Методология обоснования управленческих решений по изменению системы комплектования	40
2.2. Основные показатели эффективности перехода на новую систему комплектования	50
2.3. Аналитические методы как инструменты обоснования.....	57

2.3.1. Численность и пропорции «контрактников» в военной организации.....	58
2.3.2. Ориентировочные модельные требования к системе набора военнослужащих РМКС на службу по контракту.....	63
2.4. Методика расчета эффективной численности военнослужащих РМКС.....	65
2.5. Обоснование программных мероприятий на основе имитационного моделирования.....	69
2.6. Методология расчета финансово-экономических показателей.....	77
Выводы.....	84

Глава 3. Военно-экономический анализ перехода на новую систему комплектования.....	87
3.1. Количественный анализ военной эффективности последствий осуществления ФЦП и ее активизации.....	88
3.1.1. Анализ изменения численности военнослужащих РМКС.....	89
3.1.2. Анализ изменения эффективной численности.....	99
3.1.3. Анализ динамики и боевых возможностей мобилизационного ресурса.....	103
3.2. Анализ ресурсного обеспечения программы и расходов на ее продолжение.....	106
3.2.1. Уточнение расходов на ФЦП.....	106
3.2.2. Анализ расходов на осуществление и продолжение ФЦП.....	109
3.2.3. Оценка дополнительных расходов на ускорение перехода на новую систему комплектования.....	116
3.3. Анализ механизма реализации программы, организации управления программой и контроля за ее выполнением.....	125
Выводы.....	129

Глава 4. Оценка эффективности социально-экономических последствий перехода военной организации РФ на новую систему комплектования	132
4.1. Некоторые особенности оценки социально-экономических последствий	132
4.1.1. Концептуальные особенности	132
4.1.2. Возможности и особенности использования методов оценки социально-ориентированных проектов	135
4.2. Степень отражения в утвержденной программе социально-экономических аспектов	137
4.3. Социально-экономическая целесообразность и направления активизации перехода к новой системе комплектования	141
4.4. Основные результаты количественной оценки социально-экономических последствий изменения системы комплектования	145
4.4.1. Оцениваемые компоненты	146
4.4.2. Результаты, полученные с помощью имитационной модели	148
Выводы	152
Глава 5. Обобщенные оценки оптимальности предлагаемых управленческих решений	155
5.1. Пример «проявления» оптимальности параметра	155
5.2. Пример «проявления» оптимальности программы	168
Выводы	178
Заключение	179
Литература	181
Приложения	
Приложение А	
Реформа системы комплектования армии в программных документах партий и избирательных блоков (ноябрь 2003 г.)	185

Приложение Б	
Особенности концепций перехода на новую систему комплектования Генштаба ВС РФ и ИЭПП.....	192
Приложение В	
Выдержки из Постановления Правительства РФ от 25 августа 2003 г. № 523	225
Приложение Г	
Математическая модель перехода военной организации РФ на новую систему комплектования и расчета основных количественных показателей эффективности.....	228
Приложение Д	
Влияние демографических факторов на призывной контингент и уровень призыва в военной организации РФ.....	257

Введение

Предлагаемая вниманию читателей работа посвящена практическим и отчасти методологическим проблемам перехода военной организации России на новую систему комплектования и анализу возможностей реализации соответствующих мероприятий. Она продолжает и развивает результаты исследований, опубликованных в № 39 серии «Научные труды ИЭПП» [1, 2], посвященных рассматриваемым проблемам и отразивших подходы к их решению на начало 2002 г.

За два года, прошедшие после публикации [1], проблемы перехода на новую систему комплектования не потеряли своей актуальности. Необходимость и принципиальные характеристики реформы системы комплектования дважды упоминались Президентом РФ в его Посланиях 2002, а затем и 2003 гг., неоднократно обсуждались на заседаниях Правительства РФ, в Государственной Думе РФ, в Министерстве обороны и в общественных организациях.

Авторы предлагаемой работы активно участвовали во многих мероприятиях, связанных с разработкой в 2002 г. концепции, а затем и федеральной целевой программы (ФЦП) [3].

Отношение к предложениям ИЭПП и участию специалистов института в разработке ФЦП со стороны различных государственных и общественных организаций было неоднозначным. Многое встречалось «в штыки», многие наработки воспринимались с интересом и поддержкой. Если сейчас сопоставить концепции, которые отстаивались некоторыми должностными лицами Министерства обороны в 2002 г., с содержанием утвержденной программы и постановлением Правительства РФ, то можно увидеть, что первоначальные представления наших оппонентов о желательном облике новой системы комплектования и рациональной программе перехода на эту систему существенно скорректированы.

Особенно отрадно отметить то обстоятельство, что в России начались реальные мероприятия по реформированию ряда воинских частей, которые вскоре будут укомплектованы исключительно по контракту, что условия службы граждан, которые будут проходить

службу по контракту («контрактников») в этих воинских частях, станут значительно лучше прежних.

Не менее важно и то, что Президентом РФ заявлено, а Правительством РФ записано в его официальном решении от 25.08.2003 г. одновременно с утверждением ФЦП следующее положение: с 2008 г. продолжительность службы по призыву будет сокращена как минимум вдвое.

В этих условиях необходимо всячески содействовать осуществлению принятых и заявленных управленческих решений. Для этого следует еще раз всесторонне проанализировать решение Правительства РФ, оценить последствия его реализации и выработать научно обоснованные предложения, направленные на то, чтобы достичь наилучшего результата [4].

Нам представляется, что в ближайшее время следует ускорить важные для государства и общества преобразования в системе комплектования военной организации РФ. Как показали исследования, для этого есть возможности, а рациональные пути ускорения сулят долговременный экономический эффект.

Разработанная в ИЭПП методология решения рассматриваемой проблемы выносилась на обсуждение научных семинаров не только в ИЭПП, но и в Центральном экономико-математическом институте РАН [5], а также на конференции в Институте математики им. С.Л. Соболева СО РАН [6]. Заинтересованное обсуждение способствовало ее совершенствованию.

Важную роль в исследованиях сыграли логико-эвристические и аналитические методы, но основные результаты были получены с помощью имитационной модели процесса комплектования военной организации РФ и последующей службы лиц рядового и младшего командного состава (РМКС) по контракту и по призыву.

Выявленные особенности федеральной целевой программы и возможные последствия ее реализации свидетельствуют о необходимости уточнения целей перехода к новой системе комплектования и дополнения перечня ее мероприятий, сроков и объемов финансирования. Оценка и прогноз социально-экономических последствий реализации ФЦП свидетельствуют о необходимости учета этих по-

следствий программы, что создаст реальные предпосылки не только для ее успешной реализации, но и выполнения всех требований Президента РФ по *модернизации военной организации РФ* [7, 8, 9].

Работа состоит из 5 глав и 5 приложений.

Книга – результат совместной научной деятельности всех сотрудников лаборатории военной экономики ИЭПП. Вместе с тем можно указать и определяющий личный вклад каждого автора в соответствующие разделы книги. А именно:

- кандидата технических наук Э.А. Ватолкина – в подразделы 3.2 и 3.3;
- кандидата военных наук В.Б. Зацепина – в главу 1 и приложение А;
- Н.И. Кардашевского – в подразделы 2.4, 3.1 и приложения Г и Д;
- доктора экономических наук Е.Ю. Хрусталева – в главу 4.

Ответственность за качество остальных глав и подразделов целиком ложится, естественно, на заведующего лабораторией военной экономики ИЭПП доктора технических наук В.И. Цымбала.

Отдельные результаты, полученные специалистами лаборатории военной экономики, публиковались в научных журналах и в трудах конференций, проведенных вне ИЭПП [5, 6, 34]. Пользуясь случаем, авторы выражают признательность соответствующим редакционным коллегиям.

Глава 1. Обоснованность целей, задач, этапов и сроков перехода на новую систему комплектования

После принятия Правительством РФ Постановления № 523 от 25 августа 2003 г. «О федеральной целевой программе „Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей“ на 2004–2007 годы» [3], казалось бы, незачем возвращаться к вопросу об обосновании целей перехода на новую систему комплектования. Программа задана, цели в ней сформулированы, расходы на ее реализацию установлены и включены в расходные статьи федерального бюджета на 2004 г. А предусмотренное бюджетом на 2004 г. финансирование программных мероприятий фактически означает переход исполнительной власти к практическим шагам по осуществлению одной из важнейших составных частей российской военной реформы.

Тем не менее прояснены далеко не все вопросы перехода на новую систему комплектования, более того, ощущается противодействие ему. Не случайно Президент РФ на совещании в Министерстве обороны 2 октября 2003 г. назвал первоочередной именно эту задачу. Однако сказанное Президентом РФ [8, 9] расходится с расстановкой приоритетов, которая сделана в обстоятельном докладе и изложена в работе «Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации» [10], подготовленном к этому совещанию в Минобороны и названном «Белой книгой» российской армии.

Причина расхождений состоит в том, как учитывается заинтересованность общества, а не только военной организации РФ в начавшемся переходе. Общество, как следует из документов ряда общественных организаций, в частности, политических партий перед думскими выборами (см. Приложение А), из опросов общественного мнения, а также из посланий Президента РФ 2002 и 2003 гг., не может более мириться с недостатками нынешней системы комплектования и условиями службы.

Общество настроено на скорейшее изменение системы комплектования. По данным социологических исследований [11], поддержка реформы в армии, включая ускоренный переход к прохождению службы по контракту и изменение срока службы по призыву, среди мужской части населения призывного возраста исключительно высока (85%).

Именно общественная значимость реформы, в соответствии с которой должна быть кардинально изменена система комплектования военной организации РФ, делает актуальной задачу анализа взглядов руководства Минобороны РФ и ведущих общественно-политических объединений на реализацию ФЦП и ее продолжение.

1.1. Анализ основных событий, предшествовавших реформе, и нынешнего состояния системы комплектования

Вопрос о реформе системы комплектования военной организации России военнослужащими, особенно рядовым и младшим командным составом, не нов. Основные попытки его решения показаны в *табл. 1*. Переходом к комплектованию в добровольном порядке, т.е. по контракту, военная организация РФ занимается более 10 лет. За эти годы исключительно на контрактный принцип комплектования перешло только Главное управление исполнения наказаний (ГУИН), находящееся ныне в Минюсте. Остальные федеральные органы исполнительной власти, имеющие в своем распоряжении войска, успехов не добились. Главный среди них – Министерство обороны, доведшее в 1995 г. численность «контрактников» до 380 тысяч человек, но в дальнейшем не сумевшее ее удержать на этом уровне [12]. Динамика численности «контрактников» показана в *табл. 2*. Сейчас численность «контрактников» в ВС РФ ориентировочно равна 135 тыс. человек, из которых половина – женщины, в основном члены семей военнослужащих. Снижение численности не остановлено даже после начала Псковского эксперимента в 76-й воздушно-десантной дивизии.

Таблица 1

**Хронология основных событий реформы
системы комплектования**

Годы	Событие	Поддержка политических партий
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Начало строительства военной организации (ВО) новой России • Постановление Коллегии Минобороны от 15.10.1992 • Постановление Правительства РФ от 30.11.1992 № 918 «О мероприятиях по поэтапному переходу к комплектованию ВС РФ военнослужащими в добровольном порядке – по контракту» 	Все политические силы
1993	Начало перевода на контракт	«Яблоко» и др.
1996	Указ Президента РФ о завершении перехода на контракт к 2000 г.	«Яблоко» и др.
1998	«Основы (Концепция) государственной политики РФ по военному строительству до 2005 г.»	«Яблоко» и др.
2001	Решение Совета безопасности РФ	«Яблоко» и др.
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Послание Президента РФ Федеральному собранию • «Основы государственной политики РФ по военному строительству до 2010 г.» • Заседание Правительства РФ, на котором доложены концепции Генштаба и СПС (ИЭПП), и принятие постановления Правительства РФ от 21.11.2002 № 43 о разработке ФЦП и создании межведомственной рабочей группы (МРГ) 	СПС
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Работа МРГ • Послание Президента РФ Федеральному собранию • Постановление Правительства РФ от 25.08.2003 № 523: об утверждении для войсковых частей постоянной готовности ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 годы; • о сокращении продолжительности службы по призыву 1 год начиная с 1.01.2008 г. • Публикация «Белой книги» Минобороны 2.10.2003 • Принятие закона о Федеральном бюджете на 2004 г., утвердившего расходы на ФЦП 	СПС, «Единая Россия» и др.

Таблица 2

**Основные параметры предыстории перехода
на контрактную систему**

Характеристики	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Далее
ВО РФ, млн чел., в т.ч.:	4											1,7	1,7
ВС РФ	2,75				1,6							1,16	1,0
«Контрактники» ВС РФ	0	0,12	0,26	0,38	0,24	0,20	0,18	0,17	0,16	0,15	0,14	0,135	ФЦП

Поучительны причины срыва ранее намечавшихся планов и принимавшихся решений. Это неоправданно высокие потери наших военнослужащих в Чечне, крайне низкий (особенно до 2002 г.) уровень денежного довольствия и хроническое невыполнение государством иных социальных обязательств перед военнослужащими. Немаловажно и другое. В стране действовали и продолжают действовать как те силы, которые способствуют переходу к добровольному комплектованию военной организации, так и те, которые препятствуют этому переходу.

К числу первых относятся военнослужащие регулярных войск (сил) и общество; к числу вторых – должностные лица в военной организации, использующие военнослужащих в качестве рабочей силы, и многочисленные криминальные и полукриминальные структуры, паразитирующие на незаконном предоставлении освобождений и отсрочек от военной службы.

Столь же важно и еще одно обстоятельство. В действующем законодательстве есть заведомо невыполнимые обещания по отношению к «контрактникам». В свое время было много публикаций как в пользу добровольной службы по контракту, так и против нее. И в то

же время нам не известно ни об одном документе, в котором бы содержалось военно-экономическое и социально-экономическое обоснование принимавшихся законов и планов перехода военной организации РФ на контракт. И это неудивительно. Как будет показано в главе 2, методологию обоснования управленческих решений в области комплектования военной организации научной назвать трудно. Возможно, корни этой проблемы лежат глубже – в советской истории.

В отличие от СССР, другие государства решали эту проблему по-иному, в том числе и на строгой научной основе. Об этом свидетельствует, например, опыт США, Франции, Канады. Отчасти этот опыт отражен в предыдущем выпуске трудов ИЭПП по проблеме комплектования [1].

Напомним, что в предложениях ИЭПП о реформе системы комплектования, докладывавшихся Президенту РФ в 2001 г., а затем в 2002 г., речь шла о том, что при переходе к новой системе, сохраняя оба способа комплектования (по призыву и по контракту), следует соблюсти принцип обязательного разделения предназначения и сфер военной службы. Исключительно по контракту военнослужащие должны служить в регулярных войсках и на флоте, а по призыву – только в учебных воинских частях (центрах подготовки резерва), готовящих военнообученный мобилизационный ресурс. Договоренность о такой трактовке основного принципа была зафиксирована в решении совещания, проведенного 11 ноября 2001 г. в Главном организационно-мобилизационном управлении (ГОМУ) Генерального штаба. Фигурировал этот принцип и на совещании у председателя Правительства РФ 7 декабря 2001 г. Содержательно (с точностью до формулировок) зафиксирован этот принцип в п. 5.4 «Основ государственной политики по военному строительству на период до 2010 года», утвержденных Президентом РФ в августе 2002 г.

Однако в ходе разработки ФЦП руководство Генштаба ВС РФ позволило себе отойти от этого принципа, оставив в программе только воинские части постоянной готовности и исключив из нее прочие воинские части, в том числе несущие боевое дежурство. На-

рушена и вторая часть этого принципа – связанная с сохранением призыва лишь для подготовки военнообученного резерва.

Трудно дать рациональное объяснение изменениям, которые происходили с формулировками целей перехода на новую систему комплектования в документах Генштаба (см. Приложение Б).

Однако дело не только в словах, зафиксированных в документах. Не находят рационального объяснения и некоторые практические действия. Это относится и к эксперименту в Пскове, проведенному в 2002–2003 гг. без какого-либо научного обоснования, и к экономическим обоснованиям расходов на ФЦП, осуществлявшимся в ходе деятельности Межведомственной рабочей группы (МРГ) в начале 2003 г.

Эксперимент в Пскове, начатый на условиях, когда основным стимулом к добровольной службе по контракту объявлялось обеспечение военнослужащих жильем, в результате чего она оказалась привлекательной главным образом для семейных граждан зрелого возраста, срочно пришлось переориентировать, объявив в качестве основного стимула высокое денежное довольствие.

Деятельность МРГ завершилась разработкой документа, в котором расходы на переход к новой системе комплектования были настолько завышены, что это стало очевидным не только для специалистов, но даже и для людей, не посвященных в детали расчетов. При рассмотрении результатов деятельности МРГ на заседании Правительства РФ в апреле и мае 2003 г. было признано необходимым скорректировать их, сделав более реалистичными, а одновременно уточнить и цели реформы [13].

Завышение расходов было обусловлено не методикой и, тем более, не техникой расчетов. Все объясняется целями, которые ставили перед собой разработчики. Руководство Генштаба считало для себя главным создание некоторого количества элитных воинских частей постоянной готовности, укомплектованных по контракту, оснащенных современной техникой и средствами обучения. Поэтому оно стремилось вписать в расходы на переход к новой системе комплектования все, что было необходимо для обеспечения боеспособности этих воинских частей. Вызванное этим подходом завышение расходов затем трактовалось таким образом, что дальнейший перевод на

контракт всей военной организации РФ потребует якобы таких же затрат, т.е. окажется непосильным для экономики России.

Заметим, что критические замечания ИЭПП по поводу исходящих из Генштаба формулировок целей изменения системы комплектования официально сообщались должностным лицам Минобороны и докладывались в Правительство РФ. Что касается концепции ИЭПП, в частности, заявленных в ней целей реформы, то они либо игнорировались, либо искажались. В этом смысле характерно, например, интервью тогдашнего первого заместителя начальника Генштаба генерал-полковника Ю.Н. Балуевского, заявившего: «Известно, что партия СПС предлагала перевести всю армию на контрактную основу в течение года. Но это же утопия» [14]. Подчеркнем, ни в одном документе, отражающем предложения ИЭПП (именно они поддерживались партией СПС), такой цели реформирования и такого срока перевода не было. Более того, доказывалось, что полный отказ от призыва и годичный срок перехода к новой системе в нынешних российских условиях нерациональны. В качестве оптимального темпа предлагалось осуществить перевод на контракт регулярных войск (сил) за два года. И объяснялось, почему: при таком темпе, когда воинские части укомплектовываются на добровольной основе за время, пока дослуживают военнослужащие, ранее призванные на 2 года, расходы оказываются минимальными. Затем эти рекомендации специалистами ИЭПП были уточнены: завершать перевод можно не по фиксированному времени (например, точно за два года), а по факту укомплектования на контрактной основе требуемой численности военнослужащих в регулярных войсках (силах). И смысл такого уточнения условий перехода на сокращенный срок службы также объяснялся: чтобы парировать случайный фактор неукладывания в сроки. Как отмечено в заключении ИЭПП, это происходило в сложной обстановке, которая менее всего была похожа на сотрудничество общества и должностных лиц военной организации. Ситуация выглядела как противостояние, вызванное разным восприятием нынешнего состояния системы комплектования и условий службы и быта военнослужащих.

1.2. Анализ утвержденной федеральной целевой программы

1.2.1. Цели и задачи программы

В упоминавшемся Постановлении Правительства РФ № 523 от 25 августа 2003 г. в качестве целей программы указаны:

- создание «условий, обеспечивающих последовательный переход к комплектованию воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, гражданами, в добровольном порядке поступающими на военную службу на эти должности»;
- а также «создание боеготовых, профессионально подготовленных воинских частей».

В паспорте же самой ФЦП ее целевая установка (см. Приложение В) сформулирована несколько по-иному:

- «обеспечение перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами»;
- «и совершенствование боевой готовности соединений и воинских частей постоянной готовности» [3].

Хотя отмеченные выше отличия в формулировке целей ФЦП, безусловно, незначительны, на это следует обратить внимание хотя бы потому, что именно по степени достижения поставленных целей должна оцениваться реализация ФЦП. Иначе может возникнуть следующая ситуация, способствующая безответственности: условия для перехода, мол, создавались, переход обеспечивался, а состоялся он или нет – это уже другая проблема, выходящая за пределы целей ФЦП.

В качестве основных задач ФЦП в ее паспорте выделены:

- обеспечение (понимаемое как «подготовка») перехода к профессиональной армии в частях постоянной готовности на основе комплектования военнослужащими, проходящими службу по контракту;

- поэтапный перевод этих частей на новую систему комплектования с корректировкой системы подготовки и накопления мобилизационного резерва;
- совершенствование боеготовности указанных частей.

Очевидно, что указанные в паспорте ФЦП цели и задачи существенно дублируют друг друга.

В некотором противоречии с заявленными целями ФЦП оказались указанные в паспорте ожидаемые результаты реализации программы, где перечислены:

а) обеспечение условий для укомплектования до 2007 г. военнослужащими, проходящими службу по контракту, частей постоянной готовности;

б) планомерное замещение военнослужащими, проходящими службу по контракту, должностей в этих воинских частях (в первую очередь – в частях, выполняющих задачи и (или) дислоцированных в «горячих точках»);

в) создание условий для заключения первых контрактов гражданами, поступающими на военную службу по контракту, в указанных частях и увеличение численности военнослужащих, проходящих службу по контракту, с 22,1 тыс. до 147,578 тыс. человек;

г) снижение сложившейся в обществе неудовлетворенности существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими службу по призыву, и направлением их в «горячие точки»;

д) создание предпосылок для сокращения с 2008 г. срока военной службы по призыву до одного года.

Хотя пункты «а» и «б» являются рефреном соответствующих целей и задач ФЦП, в пункте «б» обращает на себя внимание указание на первоочередность реализации программы в воинских частях, выполняющих задачи или дислоцированных в «горячих точках». С учетом ожидаемых результатов из пунктов «в» и «г» становится ясно, что основные движущие мотивы разработчиков ФЦП формировались под влиянием реалий комплектования воинских частей, действующих в «горячих точках».

1.2.2. Структура и содержание программы

В состав утвержденной ФЦП, наряду с паспортом и пояснительной запиской, входят 9 приложений:

- 1) секретный план-график перевода воинских частей на новый способ комплектования в 2004–2007 гг.;
- 2) сводные показатели программы;
- 3) перечень мероприятий программы;
- 4) мероприятия, направленные на изменение условий расквартирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования;
- 5) мероприятия по обеспечению привлекательности военной службы по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования;
- 6) мероприятия, направленные на совершенствование боевой подготовки и материально-техническое обеспечение воинских частей, переводимых на новый способ комплектования;
- 7) мероприятия, направленные на поддержание технической оснащенности воинских частей, переводимых на новый способ комплектования;
- 8) мероприятия, направленные на создание условий, обеспечивающих устойчивое функционирование системы комплектования ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;
- 9) мероприятия, направленные на создание условий, обеспечивающих совершенствование боевой и мобилизационной готовности ВС РФ, Пограничных и Внутренних войск в условиях перехода воинских частей на новый способ комплектования.

Отсутствие логики в засекречивании перечня воинских частей, переводимых на контракт, очевидно. Дело в том, что именно в эти воинские части будет объявлен форсированный набор на службу по контракту, а значит, они станут известными гражданам РФ при их вербовке. Так, например, всероссийскую известность приобрела в

2002 г. 76-я воздушно-десантная дивизия, дислоцированная в Пскове, за время проведения в ней «эксперимента». А главное, по действующим международным соглашениям Россия регулярно направляет сведения о своих воинских частях, в частности в ОБСЕ. Значит, преобразования в этих воинских частях станут известными также и зарубежным специалистам.

ФЦП предполагается реализовать по следующим *двум направлениям*:

1) социальное обеспечение и повышение привлекательности военной службы по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами и сержантами;

2) совершенствование боевой готовности воинских частей, переводимых на новый способ комплектования.

Первое из направлений предусматривается реализовать за счет выполнения таких мероприятий, как:

- переоборудование казарм в военные общежития упрощенного типа;
- строительство новых общежитий;
- развитие социальной и инженерной инфраструктуры казарменной зоны;
- выплата дифференцированной надбавки за особые условия боевой подготовки;
- выплата компенсации за поднаем жилья военнослужащим, имеющим семьи;
- доведение до установленных законодательством РФ норм уровня обеспеченности вещевым имуществом;
- обеспечение реализации прав военнослужащих на медицинское обеспечение и оплату проезда к новому месту службы и к месту проведения отпуска;
- стимулирование выполнения боевых задач и задач боевой подготовки в полевых условиях;
- предоставление права на получение бесплатного высшего или среднего специального образования.

В целях совершенствования боевой готовности воинских частей, переводимых на новый способ комплектования (*второе направление реализации ФЦП*) должны быть осуществлены:

- освобождение военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, от исполнения обязанностей, не связанных с боевой (специальной) подготовкой и их должностными обязанностями;
- совершенствование учебно-материальной базы боевой подготовки;
- организация боевой подготовки в соответствии с существующими требованиями;
- обеспечение эксплуатации объектов учебно-материальной базы боевой подготовки;
- обеспечение проведения высших форм боевой подготовки;
- поддержание соответствующего технического состояния вооружения и военной техники;
- поддержание объектов инфраструктуры воинских частей;
- научное сопровождение программы;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения прохождения военной службы по контракту;
- решение организационных вопросов перехода к новому способу комплектования;
- информационное обеспечение программы;
- создание устойчивой централизованной системы комплектования вооруженной организации;
- обеспечение закупки и монтажа дополнительных технических средств охраны и сигнализации;
- предварительная подготовка военнослужащих, поступивших на службу по контракту, в учебных центрах и учебных воинских частях.

Как заявлено в ФЦП, затраты на реализацию мероприятий программы в ценах 2003 г. должны составить 79 млрд руб., Минобороны РФ из этой суммы выделяется 68,4 млрд руб. Доля капитальных вложений в общем объеме затрат составит 34% (27,2 млрд руб.), при этом будет построено и переоборудовано более 800 зданий в качест-

ве общежитий, более 250 зданий – в качестве объектов социальной инфраструктуры, а также 70 зданий – для учебной базы боевой подготовки.

Заметим, что в данном перечне расходов учтено только то, что потребуется в программный период. О том, что переход на новую систему затронет бюджетные расходы последующих лет, в обосновании ФЦП ничего не сказано. А ведь значительная часть расходов, обусловленных изменением системы комплектования, выйдет за пределы программного периода. Особенно это коснется тех расходов, которые связаны с денежным довольствием военнослужащих во время службы после завершения ФЦП, а в более отдаленной перспективе – с их увольнением, жилищным и пенсионным обеспечением.

Оценки таких расходов также необходимы.

1.2.3. Основные достоинства и недостатки программы

Следует отметить, что утвержденная ФЦП избавилась от ряда недостатков, которые были в ее проектах. Однако, к сожалению, некоторые изъяны остались. Среди них следует различать концептуальные и технические.

Концептуальные недостатки (политические ошибки) в ФЦП стали следствием позиции силовых ведомств – ее государственных заказчиков, которые, на наш взгляд, не смогли взглянуть на проблему с общегосударственной точки зрения. К этой категории следует отнести:

- исключение из ФЦП воинских частей, несущих боевое дежурство;
- недостаточный акцент на необходимости первоочередного перевода на службу по контракту сержантов и старшин;
- зависимость ФЦП от предложенного заказчиками секретного плана-графика перевода частей постоянной готовности на новый способ комплектования;
- игнорирование необходимости расширения и переоснащения сети учебных частей (центров), а также укомплектования высококвалифицированными кадрами преподавателей и инструкторов.

К категории недостатков технического плана следует отнести:

- деление ФЦП на «направления», а не на подпрограммы;
- отмеченное выше дублирование целей и задач ФЦП;
- использование бессодержательных в контексте ФЦП терминов типа «обеспечение», «организационные вопросы», «организационные мероприятия» и др.;
- необоснованное отнесение на счет ФЦП некоторых расходов воинских частей, переходящих на новую систему комплектования, в том числе расходов на материально-техническое обеспечение;
- ссылки на несуществующее законодательство РФ, якобы регулирующее невыдачу вещевое имущество и требования к уровню боевой подготовки.

Если недостатки технического плана можно исправить (компенсировать) в рамках годового цикла планирования и исполнения ФЦП, то концептуальные недостатки требуют специального рассмотрения.

Особого замечания заслуживает организационный дефект. Министерство обороны, которое было головным разработчиком ФЦП, стало ее головным исполнителем и координатором, а также контролером. И это при том, что современная теория управления и практика менеджмента свидетельствуют: такое совмещение функций чревато низким качеством исполнения.

1.3. Перспективы реализации федеральной целевой программы

Оценка перспектив осуществления ФЦП должна быть многоаспектной, включая то, как скажутся отмеченные выше принципиальные недостатки ФЦП. Поскольку многие из них обусловлены позицией руководства Минобороны, точнее Генштаба, начинать оценку перспектив следует исходя из этой позиции.

1.3.1. Оценка перспектив с позиции Минобороны РФ

Наиболее известное и системное изложение взглядов руководства Минобороны на проблему комплектования содержится в опублико-

ванном уже после утверждения ФЦП докладе «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации» [10]. Из этого документа можно узнать, что, по мнению военного руководства:

а) ФЦП «в первую очередь предусматривает коренные позитивные изменения в общественном сознании по отношению к военной структуре государства и военнослужащим всех категорий»;

б) «частичный перевод ВС на контрактную основу рассматривается не как цель их развития и совершенствования, а как средство решения задач обеспечения обороноспособности РФ и повышения боеготовности ВС» (причем эта мысль дублируется в соседних абзацах документа);

в) к 2008 г. количество «контрактников» среди сержантов превысит 50,7%, а доля всех военнослужащих, проходящих службу по контракту, возрастет с 55 до почти 70%;

г) за 2004–2007 гг. на новый способ комплектования перейдет 80 соединений и частей, при этом в 2004 г. планируется набрать по контракту 15,7 тыс., в 2005 г. – 54,5 тыс., в 2006 г. – 26,8 тыс. и в 2007 г. – 50,6 тыс. человек;

д) льготы для солдат и сержантов, проходящих службу по контракту, связанные с бесплатным проездом их и членов их семей к месту проведения отпуска, будут заменены компенсационными выплатами;

е) в первоочередном порядке за счет военнослужащих, проходящих службу по контракту, должен быть создан высокопрофессиональный сержантский корпус;

ж) продолжительность службы по призыву будет определяться наличием призывных ресурсов в стране, и с 2008 г. ее планируется сократить до 1 года;

з) реализация ФЦП позволит сократить значительный мобилизационный резерв, но есть необходимость разработки новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов.

Формулировка пунктов «а», «б», «ж» и «з», а также противоречие между конкретным содержанием мероприятий ФЦП и пунктами «в» и «е» дают представление не только о системе взглядов, но и об уровне отработки концептуальных документов.

Такое видение перспектив реализации ФЦП ее генеральным заказчиком-координатором несколько настораживает, особенно в той части, которая относится к масштабам перехода на новую систему комплектования, сокращению продолжительности военной службы по призыву и изменению ее предназначения.

1.3.2. Другие прогнозы развития ситуации в системе комплектования

Оценка возможных последствий ФЦП, как отмечалось, должна быть многоаспектной. И начинать ее следует с точки зрения основных военных задач, которые должна решать военная организация РФ. В таком случае приходится констатировать, что принятая ФЦП разработана и утверждена как программа создания элитных воинских частей, названных частями «постоянной готовности» (ПГ), в трех силовых ведомствах России, участвующих в решении проблем «горячих точек»: Минобороны, МВД, ФСБ. И только в этих воинских частях будет осуществляться полный переход на исключительно добровольный принцип комплектования.

Если бы можно было допустить, что военные угрозы ограничиваются для России только перечнем «горячих точек», то успех, т.е. главный военный результат осуществления принятой ФЦП не вызывал бы сомнений. Но, во-первых, роль силовых методов, например в Чечне, все же неуклонно снижается. Во-вторых, существуют и другие военные угрозы. Если вспомнить о возможности возникновения не только «горячих точек», но еще и «горячих» территорий, акваторий и воздушно-космических пространств, где военные задачи придется решать различным видам Вооруженных Сил и родам войск (сил) совместно, то выяснится, что обеспечение военной безопасности страны, даже в узком смысле комплектования этих войск и сил кадрами, от реализации ФЦП мало зависит и будет весьма проблематичным. Кроме того, в этих войсках и силах есть особая категория воинских частей, несущих боевое дежурство. По отношению к частям постоянной готовности они не могут считаться второстепенными. Напомним, в утвержденных Президентом РФ «Основах...» было сказано, что реализацию ФЦП следует начать с постепенного наращивания численности военнослужащих по контракту в воинских

частях постоянной готовности и несущих боевое дежурство с учетом экономических, социально-демографических и других возможностей страны.

Еще более проблематичной выглядит ситуация с решением проблем общества. Судя по опросам, общество ожидает, во-первых, существенного сокращения продолжительности военной службы по призыву, причем уже в ближайшее время, а во-вторых, – изменения предназначения и условий службы по призыву.

Из мероприятий ФЦП это в явном виде не следует, хотя в качестве одного из «ожидаемых результатов реализации Программы» называется «снижение сложившихся в обществе неудовлетворенности существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими службу по призыву, ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов и направлением этих военнослужащих для прохождения военной службы в „горячих точках“» (Приложение В).

Вот почему у оппонентов ФЦП не только остались некоторые из прежних вопросов и возражений, но и появились новые, основанные в том числе на результатах исследований, которые были выполнены в лаборатории военной экономики ИЭПП с помощью имитационных и аналитических математических моделей. Описание моделей приведено в главе 2, а основных результатов моделирования – в главах 3 и 4.

Там же приводятся некоторые выборочные результаты моделирования хода ФЦП и ее последствий, необходимые для оценки последствий и обоснования целей и задач дальнейших действий.

Главный результат моделирования оказался таким: оптимистические оценки, содержащиеся в докладе министра обороны и в «Белой книге», не подтверждаются.

И этому есть убедительное объяснение. Состоит оно в следующем:

- 1) оценки ИЭПП осуществлены не только на программном периоде 2004–2007 гг., но и за его пределами, поскольку последствия (особенно социально-экономические) у такого рода программ, как правило, являются долговременными;

2) воинские части, осуществляющие переход к новой системе комплектования, рассматривались не изолированно от остальных воинских частей, а совместно с ними – в масштабах всей военной организации.

И если в воинских частях постоянной готовности будет происходить рост численности «контрактников» от 22,1 до 147,6 тыс. человек в 2008 г. – в соответствии с утвержденным планом-графиком ФЦП, – то вне воинских частей постоянной готовности количество «контрактников» будет убывать. Убывание объясняется низким уровнем денежного довольствия и отсутствием нормальных условий для проживания. Напомним, что в ФЦП средства на решение этих проблем (повышение денежного довольствия и переход из казарм в общежития) предусмотрены только для воинских частей постоянной готовности. Темп убытия при моделировании брался равным сегодняшнему, т.е. 5% ежегодно.

Моделирование дальнейших процессов (после 2007 г.) велось при учете того условия, что заложенные в ФЦП принципы перехода сохраняются. Об этом свидетельствуют заявления руководителей Минобороны РФ и Генштаба ВС РФ. Кроме того, как сказано в [10], на основе соединений и воинских частей постоянной готовности «будут формироваться группировки войск (сил)». Хотя остается совершенно неясным, как понимать, что в эти группировки войдут некие «эшелоны постоянной готовности соединений и воинских частей сокращенного состава». Если они сокращенного состава, то при объявлении военного положения их надо будет доукомплектовывать, а если так, то как быть с основным определением частей постоянной готовности?

Оказалось, что при сохранении темпа роста элитных воинских частей и их укомплектования «контрактниками», заложенного в ФЦП, даже к 2012 г. общее количество «контрактников» не превысит половины всей численности солдат и сержантов, требующейся военной организации РФ.

Так или иначе, военная организация РФ будет очень далека от решения важнейших для общества и военной организации РФ задач:

- воинские части, несущие боевое дежурство, но не отнесенные к частям постоянной готовности, потеряют часть квалифицированных специалистов, что снизит их боеспособность;
- исключение службы по призыву в строевых частях, не отнесенных к воинским частям постоянной готовности, не произойдет даже в отдаленной перспективе, и общая численность граждан, проходящих эту службу, существенно не уменьшится.

Из результатов моделирования следует также, что общее количество лиц, пополняющих ряды «контрактников», будет достаточно большим. Соответственно большим будет и уход с военной службы «контрактников», не продливших контракт.

Напомним, что в рамках нынешнего законодательства это может привести к появлению значительного количества лиц, которые после 10 лет службы получают формальное право на получение жилья в собственность. Если в соответствующее законодательство не внести поправок, то вскоре может произойти ежегодное увеличение очереди бесквартирных военнослужащих, имеющих право на получение жилья в собственность (по нашим оценкам до 10 тыс. человек в год). Учитывая размер существующей в настоящее время очереди (до 170 тыс. человек) и нынешние темпы ее пополнения (более 30 тыс. человек в год), нетрудно понять, что это резко усложнит и так трудно решаемую проблему, даже в рамках накопительно-ипотечной системы.

Если говорить о динамике общей численности граждан, которые в рассматриваемые годы будут проходить службу по призыву, то необходимо отметить весьма незначительное сокращение численности при осуществлении ФЦП и сохранении ее принципов после 2007 г. В таком случае сокращение срока службы вдвое может привести к резкому росту количества призываемых на военную службу. Это либо сорвет намеченное сокращение срока службы, либо потребует отказа от большинства действующих сейчас отсрочек и освобождений. В любом случае последствия окажутся негативными, поскольку общество настроено [11] на сокращение продолжительности военной службы без существенного роста количества призываемых. В рамках нынешней позиции Минобороны РФ это неосуществимо.

Экономические оценки, выполненные в ИЭПП и подробно изложенные в главе 4, показали, что социально-экономические последствия также свидетельствуют не в пользу утвержденного варианта ФЦП.

Резюмируя, можно сказать следующее: израсходовав на предложенный «переход» огромные средства, мы получим военный эффект от ФЦП только для небольшого количества воинских частей постоянной готовности. В остальных воинских частях (в том числе и несущих боевое дежурство) стимулы для продолжения службы снизятся, количество «контрактников» и младших офицеров, скорее всего, будет сокращаться. Это может сделать последствия ФЦП для военной организации РФ и вовсе негативными.

Выигрыш общества, вынужденного отдавать молодых граждан для прохождения военной службы по призыву, от осуществления ФЦП в ее нынешнем виде будет не очень значительным, поскольку продолжительность службы хотя и сократится, однако характер этой службы, связанный с пребыванием в регулярных войсках, останется тем же, а количество призываемых возрастет.

1.4. Необходимость, возможности и цели активизации перехода к новой системе комплектования

1.4.1. Как общество должно относиться к недостаткам ФЦП?

Сформулированный таким образом вопрос является отнюдь не риторическим. В современной России выразителем общественных настроений оказался Президент РФ. Об этом свидетельствуют и рейтинговые опросы, и выборы. Ранее президент утвердил «Основы...». Их надо выполнять. И затем, уже после утверждения ФЦП, Президент РФ, выступая перед армейским руководством на совещании в Минобороны 2 октября 2003 г., отметил:

«...еще раз обозначу приоритетные направления военного строительства.

Первое – это совершенствование принципов комплектования. Здесь надо четко выдержать все установленные параметры и сроки. И к 2007 г. формирование профессиональных частей постоянной

готовности должно быть завершено. При этом должен быть сокращен срок службы по призыву» [8].

Таким образом, в той мере, в какой ФЦП соответствует концепции, одобряемой обществом и провозглашаемой Президентом РФ, эта программа также должна поддерживаться. И наоборот, любые положения ФЦП, не полностью соответствующие этой концепции, а тем более любые практические действия, чреватые ее срывом, должны корректироваться. Именно так следует понимать *задачу «активизации перевода ВС на контрактную основу»*, о которой говорил в своем выступлении министр обороны на совещании в Минобороны РФ 2 октября 2003 г. [9].

1.4.2. Основные направления и цели активизации реформы системы комплектования

Исходя из задач всей военной организации и требований общества, предлагается следующее:

- при реорганизации управленческих структур силовых ведомств принять политическое решение об активизации реформы системы комплектования *для всей военной организации* РФ с приоритетом воинских частей постоянной готовности и объявить об этом решении, назначив должностное лицо, персонально ответственное за управление долгосрочной реформой системы комплектования, рассматривая ФЦП в качестве ее начального этапа;
- Вооруженные Силы, другие войска, в которых в соответствии с «*Основами государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года*» сохраняется военная служба, должны приступить к комплектованию всех регулярных войск (сил) по контракту по собственной инициативе, сверх утвержденного для ФЦП плана-графика. Опережение перехода на контрактную основу воинских частей постоянной готовности по отношению к остальным воинским частям может составлять 1–2 года, но не 4, как планируется сейчас;
- к добровольной военной службе следует привлекать граждан РФ из числа лиц, прослуживших в военной организации не менее 6 месяцев, или из военно-обученного резерва с учетом аттестации с места службы и подтверждения классности по военно-учетной

специальности. Основные экономические факторы привлекательности службы по контракту для лиц рядового и младшего командного состава – денежное довольствие (оно выражается в виде специальной надбавки к окладу денежного содержания) и проживание в общежитии. При осуществлении перехода на исключительно контрактную службу всей воинской части специальная надбавка к денежному содержанию должна быть распространена также на всех офицеров, прапорщиков и мичманов этой воинской части;

- после трех лет добросовестной службы «контрактника» следует открывать целевой накопительный счет, используемый, в частности, для их включения в накопительно-ипотечную систему обеспечения жильем (это положение, сформулированное специалистами ИЭПП еще в 2002 г., в настоящее время успешно реализуется);
- для выполнения вспомогательных и иных работ, не требующих обязательной принадлежности их исполнителя к категории военнослужащих, в регулярных войсках и на флоте могут, при необходимости, использоваться специализированные подрядные организации, выигравшие соответствующий конкурс. Однако основным способом решения бытовых проблем должно стать оснащение воинских частей соответствующей техникой и рационализация самообслуживания;
- вместе с тем все военнообязанные граждане России должны быть подготовлены к выполнению конституционного долга по защите Отечества от военной агрессии. Для этого все военнообязанные граждане РФ, не имеющие освобождений и отсрочек по призыву и не заявившие о своем желании проходить альтернативную гражданскую службу, должны призываться в учебные воинские части (центры подготовки военно-обученного резерва) на срок 6 месяцев. В течение этого времени они будут, главным образом, обучаться, а также в ограниченном объеме выполнять задачи по охране и техническому обслуживанию резервного вооружения, военной техники и имущества. Краткосрочная служба должна будет сопровождаться принятием присяги и вы-

дачей характеристики для поступления на службу по контракту. Таким образом, будет пополняться состав регулярных войск (сил) подготовленными и рекомендованными к службе специалистами. Прохождение краткосрочной службы-обучения можно сделать обязательным условием для набора граждан в высшие военные учебные заведения. Одновременно в стране будет поддерживаться необходимая численность военно-обученного резерва. Наличие такого резерва, а также запасов хорошо охраняемого и исправного вооружения, военной техники и имущества, само по себе является дополнительным сдерживающим фактором, снижающим вероятность внешней агрессии и терроризма;

- лиц призывного возраста, заявивших о невозможности для них взять в руки оружие, привлекать к альтернативной гражданской службе для выполнения таких работ, характер которых позволит им в случае отражения агрессии оказывать необходимую военную помощь вооруженным защитникам Отечества.

В таком подходе к активизации перехода к добровольному принципу комплектования нет ничего невозможного. Поправки к закону о воинской обязанности и военной службе, а также к другим законам и правовым нормам, определяющим принципиально новый порядок прохождения военной службы в РФ, могут быть приняты в течение нескольких месяцев.

Вопрос об уклонении от военной службы потеряет свою актуальность при столь существенном сокращении ее срока, изменении содержания и условий прохождения. Естественно, пропадет питательная среда для многих криминальных структур. Более того, может произойти добровольное (и даже конкурсное) поступление на службу по призыву, поскольку иного пути на службу по контракту не будет.

Принцип добровольной шестимесячной службы должен быть распространен и на лиц женского пола, желающих служить по контракту.

Главным фактором привлекательности военной службы должен оставаться размер оплаты профессионального воинского труда. Как показали социологические исследования [11], он должен на 10–20%

превышать среднюю заработную плату по стране с учетом специфики и опасностей, присущих военной службе.

Как показали расчеты, расходы на переход к предлагаемой системе комплектования всей военной организации РФ в этом случае сравнительно невелики и вполне посильны для российской экономики.

Необходимая сеть центров подготовки военно-обученного резерва для всей военной организации РФ может быть создана в течение ближайших лет на базе:

- существующих учебных воинских частей (учебных центров, отрядов, школ, комбинатов, команд, флотских экипажей) и соединений;
- подлежащих сокращению воинских частей полной боевой готовности, сокращенного состава и кадрированных, баз хранения и некоторых военно-учебных заведений, которые в настоящее время избыточно готовят офицерские кадры.

При этом руководящий и преподавательский состав существующих военных учебных заведений не должен быть ущемлен в своем 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 резерве, так и тех, которые пожелают продолжить военную службу по контракту сразу же после выпуска из центров подготовки резерва. Для этого понадобится корректировка соответствующей программы совершенствования военного образования.

Отметим, что при таком подходе системы подготовки военно-обученных специалистов и службы в регулярных войсках (силах) становятся слабо связанными между собой, что позволяет гибко управлять процессами их преобразований. Важно лишь, чтобы спрос на военную службу превышал предложение, а количество обученных военному делу было достаточным для организации конкурса среди желающих служить и отбора достойных.

В период преобразования системы комплектования военной организации РФ, т.е. после прекращения призыва военнообязанных на

два года и постепенного (по мере развертывания центров) увеличения призыва для подготовки военнообученного резерва, должна быть осуществлена перестройка деятельности военных комиссариатов, приспособление их к работе по новой системе комплектования.

Политика в отношении набора и удержания военнослужащих на службе по контракту должна иметь целью пребывание их на должностях солдат (матросов) или сержантов (старшин) в физиологически оптимальном возрасте – не старше 35 лет. Средняя продолжительность службы «контрактников» должна быть близкой к 6 годам. Этот средний срок был в свое время рекомендован Шарлем де Голлем [15] и подтвержден опытом зарубежных государств, перешедших на добровольный принцип комплектования. Общее время службы по контракту на должностях рядового и младшего командного состава не должно превышать 10 лет. При приближении к этому сроку службы и положительной аттестации военнослужащему должны быть предоставлены права и возможности пройти переподготовку и стать либо младшим офицером, либо прапорщиком (мичманом), т.е. профессиональным военным.

1.4.3. Первоочередные действия для активизации перехода

Сформулированные выше предложения кратко сводятся к следующему: перейти от критики ФЦП к поддержке позитивных элементов, содержащихся в ней и в Постановлении Правительства РФ.

Аналогично тому, как поступил Совет по внешней и оборонной политике (СВОП) [16], целесообразно поддержать также и многие здравые положения «Белой книги». Но, заметим, ни в коем случае нельзя уступать в расстановке приоритетов. Нельзя соглашаться ни с той их расстановкой, которая приведена в «Белой книге», ни с той, которую выдвинул СВОП, а именно, что «результатом модернизации должно прежде всего стать оснащение существующей армии новым оружием». Действовать в такой последовательности, вооружать незаинтересованных в службе и не готовых к ней юношей оружием XXI века не только неэффективно, нелогично, но и опасно. А кроме того, недопустимо более игнорировать интересы общества.

Для обеспечения учета интересов общества при осуществлении ФЦП следует добиться привлечения к работе Межведомственной

комиссии, которая должна быть создана «для управления реализацией ФЦП», заинтересованных депутатов и, обязательно, представителей общественных организаций.

При рассмотрении в Государственной Думе законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство в связи с переходом к добровольному принципу комплектования необходимо включить в него поправки, нивелирующие недостатки концепции, заложенной в ФЦП, и позволяющие активизировать процесс перехода. Для обеспечения учета интересов общества при осуществлении ФЦП следует предложить Государственной Думе взять под парламентский контроль ход реализации ФЦП. Помимо возможных проверок хода реализации программы Счетной палатой, ежегодные доклады государственного заказчика-координатора (Минобороны РФ) о ходе работ по ФЦП, которые он представляет в установленном порядке Правительству РФ, направлять и в Госдуму. К экспертизе поступивших материалов целесообразно привлечь научные организации, имеющие опыт проведения исследований по данному вопросу.

При рассмотрении каждого очередного бюджета РФ следует не только индексировать безусловно необходимые расходы на осуществление ФЦП (прежде всего надбавку к денежному довольствию «контрактников»), исправив тем самым ошибку, допущенную при составлении бюджетной заявки в 2003 г., но и отслеживать рост средней заработной платы по стране.

Целесообразно связать переход к новой системе комплектования с рационализацией предстоящего [10] сокращения численности (на 160 тыс. человек – только в ВС РФ). Обеспечить комплексную оценку предложений с учетом ресурсного обеспечения всех мероприятий, в том числе по обеспечению военнослужащих жильем и установлению на будущее рациональных пропорций между офицерским, сержантским и рядовым составом.

Выводы

Федеральная целевая программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда

соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг. многими расценивается как прямое следствие требований российской общественности. Кроме того, принятие ФЦП можно считать также и зримым научно-практическим успехом ИЭПП.

В ходе разработки программы получен ценный опыт взаимодействия специалистов негосударственной исследовательской организации со специалистами военного ведомства.

Этот политический ресурс следует в первую очередь использовать для активизации реформы системы комплектования армии, поддержав курс Президента страны, намеченный в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года». В ходе активного контроля над ходом реализации ФЦП необходимо преодолеть навязанную ограниченность ее целей и задач. Предпосылки для этого есть как в Постановлении Правительства РФ, так и в механизме реализации самой программы.

Основными направлениями активизации реформы при этом следует считать распространение действия федеральной целевой программы на воинские части видов Вооруженных Сил и родов войск, несущие боевое дежурство, и изменение не только продолжительности военной службы по призыву, но и ее назначения – лишь для военного обучения граждан.

Настоящей активизацией должно стать дальнейшее ускорение перехода к добровольной системе комплектования, сверх планов-графиков принятой ФЦП. Соответствующие предложения по активизации перехода всей военной организации РФ на добровольный принцип комплектования могут быть основаны на разработках ИЭПП, скорректированных с учетом новых реалий.

Предложенные мероприятия позволят создать в России новую систему призывной подготовки военнообученных специалистов и добровольного комплектования из них военной организации.

Глава 2. Методология военно-экономического обоснования программы перехода на новую систему комплектования и направлений ее активизации

При разработке ФЦП, о которой шла речь выше, на практике использовались два методологических подхода.

Первый применялся специалистами министерства обороны, точнее Генштаба. На основе оперативно-стратегических соображений был разработан и утвержден план-график перехода на новую систему комплектования воинских частей постоянной готовности. Одновременно по заказу Минобороны была разработана методика расчета расходов на переход в рамках действующего законодательства и норм обеспечения военной организации всеми видами довольствия [17]. После этого разработчикам ФЦП было предложено лишь рассчитать средства, которые необходимо включить в бюджетную заявку для обеспечения воинских частей, намеченных к переводу на новую систему, исходя из того, чтобы не только полностью укомплектовать их на добровольной основе по контракту, но и устранить многие недостатки, накопившиеся за ряд прошлых лет – военная техника не ремонтировалась, боезапасы не восполнялись, здания не ремонтировались и т.п. Задача ставилась таким образом, чтобы в результате отобранные воинские части можно было считать полностью боеспособными, а военнослужащих – полностью обеспеченными всеми видами довольствия. Изменять разрешалось только некоторые параметры, например, долю семейных военнослужащих в общем составе лиц РМКС.

Второй подход был предложен в ИЭПП. Специалисты ИЭПП не возражали против величины расходов, которые необходимы для обеспечения боеспособности воинских частей, но настаивали на обязательном отделении их от расходов на изменение системы комплектования в соответствии с бюджетной классификацией расходов. Кроме того, предлагалось не ограничивать заранее перечень воинских частей и план-график их перевода на новую систему, а сделать

его искомым результатом обоснования, попытаться распространить переход на всю военную организацию, как это сделали в свое время многие высокоразвитые государства, и оценить общие расходы на переход.

В рамках предлагаемой ИЭПП методологии по возможности используются теоретические положения и принципы, традиционно применяемые при обосновании любых управленческих решений (их обзор содержится, например, в [18]), и, в частности, те, которые применяются в теории вооружения [19] при обосновании военно-технических систем и программ их развития.

Для решения обсуждаемой проблемы были рассмотрены также возможности использования военно-теоретического труда «Основы теории и методологии планирования строительства Вооруженных Сил Российской Федерации», подготовленного под общей редакцией Начальника Генштаба ВС РФ [20], тем более, что там есть специальный подраздел «Основы теории организации военной службы, комплектования вооруженных сил солдатами, матросами, сержантами и старшинами и подготовки кадров». Однако, как оказалось, этот подраздел военно-теоретического труда носит описательный характер и построен таким образом, что сложившаяся в РФ система комплектования априори считается совершенной, а некоторые ее параметры объявляются «наиболее оптимальными» [20, с. 48]. Естественно, задача научного обоснования перехода к какой-либо новой системе комплектования даже не ставится. О намеченных планах изменения системы комплектования сказано, например, следующее: «В принятом решении о переходе ВС РФ преимущественно на добровольный (т.е. по контракту) способ комплектования войск (сил) рядовым и сержантским составом следует учитывать финансово-экономическую сторону, возможности накопления в запасе военно-обученных людских ресурсов, а также морально-нравственный и политический аспекты. При переходе от военной службы по призыву к военной службе на добровольных началах по сути ликвидируется равная ответственность граждан за дело вооруженной защиты Родины» [20, с. 47]. Процитированная оценка авторами военно-научного труда той задачи, которая поставлена им Верховным глав-

нокомандующим ВС РФ, весьма красноречива. При таком видении постановки задачи не приходится удивляться отсутствию не только рекомендаций по ее решению или намерений разрабатывать методы решения, но и намерений решать задачу. Заметим, что авторов труда не смущает факт их собственной службы «на добровольных началах».

Конечно же, нельзя отрицать право ученых, в том числе военных, на критическое отношение к любым утверждениям, включая законодательные положения и указания самых высокопоставленных руководителей. Однако в таком случае необходима четкая аргументация иной системы взглядов, подкрепленная доказательными фактами, расчетами. К сожалению, их нет в упомянутом разделе научного труда.

Были рассмотрены также возможности использования методологического подхода к планированию военного строительства, изложенного в [21], особенно, в разделе «Модели комплектования личного состава». Оказалось, что предложенные модели в большей степени, чем этого требует нынешняя ситуация с комплектованием военной организации РФ, связывают комплектование с развитием вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) и совсем мало – с социально-экономическими условиями военной службы и потребностями общества, которые являются главными побудителями изменения системы комплектования. Так что и эти модели при решении рассматриваемой проблемы оказалось возможным использовать только фрагментарно.

В сложившихся условиях продуктивной представляется следующая позиция: что бы ни говорилось в военно-теоретических трудах, публикациях и выступлениях некоторых должностных лиц о достоинствах и недостатках добровольного принципа, задачу перехода на новый принцип комплектования надо решать, поскольку этого требует общество. Сейчас, после утверждения ФЦП Правительством РФ, речь уже должна идти о ее осуществлении, отчасти – о возможной корректировке. Так что соответствующая методология должна быть в первую очередь конструктивной.

Что касается ИЭПП, то специалисты института, как уже отмечалось, занимались методологией лишь постольку, поскольку этого требовало конкретное участие в разработке ФЦП на основании решения Правительства РФ. В общей команде разработчиков ФЦП Институт как неправительственная организация выражал главным образом интересы общества.

Эту же функцию Институт видит за собой на этапе выполнения ФЦП. Поэтому и методологические разработки в ИЭПП после утверждения ФЦП были продолжены, главным образом, именно по тем направлениям, которые названы, но не разработаны в военном научном труде [20], которые не были увязаны с проблемами общества в военно-прикладной работе [21], т.е. по экономическим и социальным аспектам.

Связь методологических разработок ИЭПП с ФЦП сделала обязательным учет не только общетеоретических основ, но и конкретных положений «Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ...» [22]. При этом оказалось, что, исходя из особенностей рассматриваемой проблемы, ее решение приходится осуществлять с вынужденным отступлением от методических канонов, приведенных в [18] и других публикациях.

2.1. Методология обоснования управленческих решений по изменению системы комплектования

Основа методологии, используемая в ИЭПП, в компактном изложении состоит в следующем.

Первый методологический шаг. Определяется и по возможности формализуется система, подлежащая изменению, и цели ее реформирования.

В нашем случае – это военная организация, т.е. совокупность войск и воинских формирований, подчиненных федеральным органам исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Рассматриваются прежде всего военнослужащие РМКС, проходящие службу по призыву и по контракту, а также программа перехода от нынешней системы комплектования к новой.

Излагаются результаты формализации основополагающих документов и заявленных в них целей, важные с методологической точки зрения.

Прежде всего при формализации учитывалось, что цели перехода на новую систему комплектования могут уточняться и корректироваться. Примером корректировки целей реформирования являются, в частности, сами основополагающие документы по военному строительству.

Напомним, что в «Основах (концепции) государственной политики РФ по военному строительству на период до 2005 года» говорилось о постепенном увеличении «доли военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в первую очередь для других войск, воинских формирований и органов». ВС РФ должны были переходить на новую систему позже. Единственной успешной реализацией этого замысла стал переход на добровольный принцип комплектования военнослужащих Главного управления исполнения наказаний, переведенных из Внутренних войск МВД в Минюст. В «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года» на переход к новой системе комплектования в первую очередь поставлены воинские части постоянной готовности (ПГ) и несущие боевое дежурство (НБД), основная группировка которых сосредоточена в ВС РФ. В гораздо меньших объемах будет осуществляться изменение системы комплектования во Внутренних войсках МВД и Пограничных войсках ФСБ. Однако в так называемых «других» войсках заинтересованности в затягивании перехода на новую систему комплектования нет, о чем свидетельствует, например, [23].

Кроме установок, которые содержатся в уточненных «Основах...», концептуально важны требования, установленные посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2002 и 2003 гг. [7], а также решением Правительства РФ от 25 августа 2003 г. [3].

В совокупности основные положения этих документов означают, что:

а) до 2010 г. должно быть осуществлено «комплектование воинских должностей преимущественно военнослужащими, проходящими

ми службу по контракту», начиная это комплектование с воинских частей «постоянной готовности и несущих боевое дежурство»;

б) призыв граждан на военную службу должен быть сохранен «как один из элементов *новой системы* подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов»;

в) кроме сформулированного таким образом изменения предназначения службы по призыву должен *сократиться и срок службы* – до 1 года, причем с начала 2008 г.

Заметим, что содержательно эти положения полностью совпадают с концепцией ИЭПП, которая докладывалась Президенту РФ летом 2002 г. и выносилась на заседание Правительства РФ в ноябре 2002 г. Разница только в некоторых параметрах. Темп перехода предлагался специалистами ИЭПП более интенсивным, а продолжительность службы – меньшей, сокращенной до 6–8 месяцев.

Из сформулированных положений вытекает методологически важное следствие: даже если принятая ФЦП рассчитана не на весь период, обозначенный в «*Основах...*», а на часть этого периода (до 2008 г.), оценки последствий программы должны охватить не только *весь период* действия «*Основ...*», но и *достаточно продолжительный период «последствия»*. В частности, это обусловлено необходимостью оценки влияния программы на мобилизационные ресурсы. А оно является долговременным. То же можно сказать и о последствиях социально-экономического характера (обеспечения жильем, пенсиями и др.).

Второй методологический шаг. Генерируются варианты достижения целей реформирования.

Заданные цели могут быть достигнуты при использовании различных вариантов программы реформирования. Но важные для практики характеристики или показатели этих программ будут разными.

Каждый вариант программы в соответствии с общепринятой методологией программно-целевого планирования принято характеризовать двумя группами показателей:

- «эффективностью» системы, достигаемой в результате реализации варианта программы;

- «стоимостью» реализации варианта программы.

В качестве показателей эффективности в соответствии с [22] должны использоваться «показатели, которые необходимы для анализа и оценки:

- конкретных результатов выполнения программы по годам;
- использования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников;
- эффективности реализуемых программных мероприятий».

Это – весьма общие положения, требующие их конкретизации. Применительно к решаемой проблеме, от которой зависит военная безопасность страны, *эффективность* реализуемых программных мероприятий по реформированию системы комплектования должна оцениваться по показателям, определяющим *уровень боеспособности* военной организации. Но не только. Столь же важны показатели, характеризующие *социальные последствия* осуществления ФЦП для общества, для граждан страны, в том числе для военнослужащих.

В качестве показателей, характеризующих *стоимость* реализации варианта программы, следует использовать дополнительные (по сравнению с предусматривавшимися до 2004 г.) *бюджетные ассигнования* на содержание реформируемой военной организации и на капитальные расходы, *необходимые для осуществления программных мероприятий* за период реализации программы. В этом нет никаких расхождений с методологией, изложенной в [19–21]. Но, как и в случае с эффективностью, нельзя ограничиться только этими характеристиками стоимости, поскольку *финансово-экономические последствия*, связанные с увольнением военнослужащих, обеспечением их жильем и пенсиями, проявятся существенно позже конца программного периода и могут иметь решающее значение.

Естественный, казалось бы, выбор названных выше показателей не удалось согласовать на этапе, когда рассматривались альтернативные концепции реформирования системы комплектования, которыми руководствовались Минобороны РФ и ИЭПП. Остались несогласованными также и позиции по структуре расходов, относимых на перевод воинских частей с одного, существующего, на другой,

новый принцип набора военнослужащих РМКС. Подробнее это будет обсуждаться в специальных разделах настоящей работы.

Принципиально важно еще раз отметить ряд методологических обстоятельств и соответствующие им трудности на втором методологическом шаге.

Во-первых, в рассматриваемой проблеме, как уже отмечалось [1], невозможно обойтись одной парой однозначных показателей «эффективности» и «стоимости». Задача в смысле понимания показателей эффективности и стоимости относится к числу многомерных и многокритериальных.

Во-вторых, трудность состоит в том, что единого лица, принимающего решение (ЛПР) – ни физического, ни юридического – в проблемах такого рода, нет. Приходится иметь дело с системой принятия и осуществления управленческих решений (СПОУР), в состав которой входят Президент, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ и общество (в частности электорат). Причем СПОУР действует как до, так и после принятия решения, реализуя его, а при необходимости и уточняя.

В-третьих, лицам, входящим в СПОУР, привычнее манипулировать с законодательными положениями и нормативными параметрами, чем придумывать или рассматривать какие-либо критерии оптимизации. Это вынуждает исследователей взаимодействовать поочередно с различными представителями (субъектами) СПОУР и анализировать предлагаемые ими варианты в терминах законоположений или даже правовых норм, бюджетных расходов, а не в терминах критериев, моделей, векторов состояния, ограничений и функций управления.

Третий методологический шаг. Сопоставление возможных вариантов программы и выбор варианта, наилучшего в смысле, воспринимаемом субъектами СПОУР.

О необходимости сопоставления вариантов свидетельствуют, в частности, пункты 11 и 12 «Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ», причем особо отмечена комплексность обоснования ФЦП по «социально-экономическим и технико-

экономическим» показателям (применительно к военной организации – военно-экономическим показателям).

В соответствии с упрощенно рассматриваемой методологией программно-целевого планирования рекомендации по предпочтительности того или иного варианта реформирования системы должны вырабатываться по критерию «эффективность/стоимость».

Теоретически рекомендуемые виды критериев отбора предпочтительных вариантов столь же многообразны, как и разновидности самих показателей эффективности и стоимости. Однако известные способы сведения нескольких показателей к одному, как и способы процедурного преодоления критериев выбора наилучшего варианта, применительно к данной проблеме не работоспособны. Более продуктивной представляется принятая в методике ИЭПП итерационная процедура анализа многочисленных вариантов системы комплектования и их оценки по многим показателям эффективности и стоимости, не обязательно согласованным с СПОУР. Эти действия завершаются информированием должностных лиц в различных структурах и подсистемах СПОУР о том, какие результаты оценок получены, и, наконец, участием в корректировке вариантов и выработке рекомендаций.

Сущность и новизна методологического подхода ИЭПП к решению такого рода управленческих задач состоит в том, что *анализ вариантов, когда это оказывается возможным, сопровождается решением так называемой «обратной оптимизационной задачи», в результате чего выясняется, какой критерий (или совокупность критериев) достигает при рассматриваемом управлении оптимального значения.*

В таком случае *сама «оптимизация» решения, осуществляемая СПОУР, оказывается неявной, а исследователь ее «проявляет»* [5]. Схематически предложенный способ нахождения оптимального управленческого решения представлен в *табл.3*.

Особо полезным представляется использование этого методического приема при рассмотрении реформы системы комплектования как многокритериальной задачи. Развивая идею многокритериальности, изложенную в [1], можно, как оказалось, находить те «веса» w_j ,

с которыми несколько рассматриваемых частных критериев $K_i(x)$ должны входить в объединяющий их аддитивный общий критерий

$$K = \sum w_i K_i(x), \quad i = \{1, 2, \dots, I\}, \quad (1)$$

обеспечивая максимум K при заявленном как оптимальное значении $x = x^0$.

Таблица 3

Поиск оптимального управленческого решения

Объекты и виды действий	Традиционные методы оптимизации управленческих решений	Метод неявной оптимизации с использованием обратной оптимизационной процедуры
1	2	3
Управляемая система и ее модель	Модель системы упрощается до вида, позволяющего формализовать описание настолько, чтобы можно было использовать известные методы и процедуры оптимизации; согласовывается с ЛПР	Модель системы формализуется исследователем лишь настолько, чтобы можно было организовать его взаимодействие с субъектами СПОУР в процессе оценки управленческих решений, кажущихся этим субъектам оптимальными; согласование модели не требуется
Функции управления и их модели	Формализуются исследователем; модели функций управления согласовываются с ЛПР	Вырабатываются субъектами СПОУР (как кажущиеся оптимальными) и передаются исследователю для анализа; исследователь вправе генерировать предложения по улучшению проектов управленческих решений
Показатели качества управления и критерии оптимальности	Вырабатываются ЛПР и сообщаются исследователю, либо предлагаются исследователем и согласовываются с ЛПР	Вырабатываются исследователем в соответствии с собственным пониманием задачи и неформализованными представлениями субъектов СПОУР, если они известны исследователю; согласование не является обязательным
Действия реальных органов управления и исследователя	Нахождение исследователем «оптимального» управления путем решения прямой оптимизационной задачи или с помощью иных процедур; доведение проекта управленческого решения до ЛПР	Нахождение субъектами СПОУР управленческого решения, кажущегося им наилучшим, либо оценка ими предложений исследователя в рамках ряда бюрократических правил нахождения компромисса в СПОУР; доведение исследователем до субъектов СПОУР оценок оптимальности рассматриваемых проектов решения с помощью процедур обратной оптимизации

Продолжение таблицы 3

1	2	3
Результаты	Распространение найденного «оптимального» решения на неформализованную задачу; оценка чувствительности; выявление степени доверия ЛПР к результату; снятие кавычек и признание найденного исследователем управленческого решения действительно оптимальным	«Проявление» оптимальности компромиссного решения исследователем; доведение результатов решения обратной оптимизационной задачи до субъектов СПОУР; при необходимости, оценка того, как меняются условия оптимальности при варьировании управленческого решения; объявление компромиссного решения действительно оптимальным

Предложенный метод обоснования управленческого решения не исключает достаточно активную роль исследователя, самостоятельную выработку им новых, рекомендуемых вариантов, подкрепленных иллюстрацией их оптимальности. При этом важными для взаимодействия с представителями (субъектами) СПОУР являются расчеты, связанные с варьированием некоторых, привычных для них параметров программы или законоположений относительно опорных значений, и демонстрация влияния этих вариаций на различные показатели.

Подчеркнем, что результаты действий по традиционной и по предложенной схемам выработки управленческих решений являются одинаковыми. В обоих случаях действия заканчиваются тем, что вырабатывается (отыскивается) решение и становится известным критерий, по которому осуществлена оптимизация. А об оптимальности в многокритериальной задаче оказывается возможным судить по тому, каким является наилучшее сочетание нескольких критериев.

Принципиально важное достоинство предложенного метода – естественное включение его в установленную (не важно, как: законодательно, по бюрократическим канонам, по традициям или понятиям и т.д.) процедуру взаимодействия субъектов СПОУР.

Недостаток, который в некоторых случаях может быть существенным, – неоднозначность оптимальности. Как правило, одно и то же управленческое решение является оптимальным одновременно для многих критериев. Но иногда это обстоятельство может оказать-

ся не отрицательным, а положительным фактором, особенно в тех случаях, когда нет единства в представлениях различных субъектов СПОУР в том, что же может считаться критерием оптимальности.

В результате неоднократных обсуждений полученных оценок эффективности вариантов, сопоставляемых с затратами на их реализацию, как правило, удается сблизить позиции, отражающие предпочтения системы, в состав которой входит совокупность субъектов СПОУР, принимающих и осуществляющих решения. Что именно побеждает: большинство голосов при бюрократической процедуре голосования, либо административный ресурс – не столь важно, если мы умеем решить обратную оптимизационную задачу. Важно, что всем можно показать, к чему же ведет принятое решение.

Практическая возможность постепенного улучшения решений и достижения так называемой неявной оптимизации программы перехода на новую систему комплектования была показана еще в [1]. В дальнейшем, на следующем этапе исследований (во второй половине 2002 г.– первой половине 2003 г.) разработанный методический аппарат был использован в ИЭПП для выработки рекомендаций, основанных на оценках военно-экономических последствий реформирования системы комплектования *в масштабах ВС РФ*, как самой ресурсоемкой части военной организации и потому более обсуждаемой, вызывающей общественный интерес и озабоченность. В конце 2002 г. методические материалы ИЭПП [24] были переданы в ГОМУ ГШ для их возможного использования специалистами Минобороны и других силовых ведомств. Сведения об их практическом применении в ИЭПП не поступали.

Поскольку принципиальных возражений против этого методологического подхода не было и, более того, выявились его новые возможности, он был распространен в ИЭПП на обоснование ФЦП и оценку ее последствий *в масштабах всей военной организации РФ*.

Методологический подход, разработанные на его основе методики и модели многократно использовались при подготовке аналитических материалов к ряду заседаний Правительства РФ в 2003 г., посвященных проблеме комплектования военной организации РФ.

После принятия Правительством РФ его решения об утверждении ФЦП анализ ее социально-экономических последствий, а также направлений рациональной корректировки был продолжен.

При этом последовательно рассматривались *три основных варианта*:

- В0 – базовый (что будет, если не осуществлять никаких реформ);
- В1 – реализующий принятую ФЦП в период 2004–2007 гг. с пролонгацией ее концептуальных положений на следующие 4 года;
- В2 – активизирующий переход к новой системе комплектования в дополнение к ФЦП не после, а в период ее осуществления.

Естественно, в рамках этих основных вариантов рассматривались иные, укладываемые в концепции основных. Они маркируются дополнительными цифрами. В частности, детально исследованы такие *разновидности варианта В1*:

- В1-0. В этом варианте после реализации ФЦП и сокращения продолжительности военной службы по призыву до 1 года дальнейший перевод на контракт остальных воинских частей приостанавливается;
- В1-1. Дальнейший перевод осуществляется тем же темпом, каким выполнялась ФЦП;
- В1-2. Дальнейший перевод осуществляется форсированным темпом, необходимым для завершения перевода на контракт всех регулярных войск (сил) в период до 2012 г.

Множество разновидностей варианта В2, которые уже были рассмотрены и которые еще предстоит рассмотреть при дальнейшем поиске рациональных путей решительной активизации ФЦП, оказывается более емким, чем у варианта В1. Два таких варианта (В2-1 и В2-2), предполагающие завершение перехода на новую систему комплектования в 2008 г. и одновременно с этим сокращение продолжительности военной службы, рассматриваются и оцениваются в главах 3 и 4.

2.2. Основные показатели эффективности перехода на новую систему комплектования

Альтернативные варианты систем комплектования формировались в виде программ (до 2008 г. – в виде планов-графиков, разработанных Генштабом). Так отображались «требуемые» или задаваемые изменения численности военнослужащих РМКС различных категорий по годам программного периода и на перспективу, определенную упомянутыми выше «Основами...». Эти изменения осуществлялись в пределах динамики изменения общей численности военнослужащих РМКС, определяемой стратегией оптимизации структуры и численности воинских формирований военной организации РФ.

Процесс перехода с одной системы комплектования на другую анализировался в динамике. Исходя из периодичности выборов Государственной Думы и Президента РФ – Верховного главнокомандующего ВС РФ, за основу брались два четырехгодичных срока, в связи с чем основные параметры рассматривались на период с 2004 г. до 2008 г., а затем – до 2012 г. Долгосрочные последствия анализировались на более протяженном периоде, который определялся условием затухания переходных процессов в динамике этих последствий.

Исходная структура численности военнослужащих РМКС в 2003 г. для всех вариантов принималась одинаковой. Расхождения между вариантами определялись различиями концепций реформирования системы комплектования, положенных в основу каждого варианта.

Следующий вопрос, важный с точки зрения методологии, уже частично рассматривался выше: что считать параметрами или функциями управления, с которыми предпочитают иметь дело субъекты СПОУР? Только ли планы-графики перевода воинских частей на новый принцип? Конечно же, нет. К числу управляемых (то есть тех, которыми можно управлять, варьировать) относятся также и параметры кадровой политики, нормы прохождения службы, обеспечения всеми видами довольствия и т.д.

Как показывает практика, численность лиц РМКС, призванных на военную службу, продолжительность этой службы, а также численность «контрактников» РМКС становятся предметом обсуждения на

самом высоком уровне руководства страны. Напомним, что в [20] такого рода показатели укомплектованности как «комплект, некомплект, излишек» или показатели самих призывников (образование, здоровье и др.) предлагаются для оценки эффективности комплектования. Они рассматривались и при обсуждении программ реформирования системы комплектования. Однако содержащаяся в [20] фраза «эти показатели в мирное время влияют на уровень боеспособности» в методическом плане мало что значит. Как и заявления, содержащегося в статье [24], – что у добровольного принципа комплектования есть «ряд серьезных качественных преимуществ, позволяющих резко сократить численность регулярных вооруженных сил» вследствие роста их «подготовленности и обученности». Почему-то этот фактор отнесен автором статьи только к зарубежным вооруженным силам (США, Франция). Но он, конечно же, носит общий характер, а значит – важен и для нас, и его необходимо оценивать.

Анализ системы комплектования военной организации РФ не должен ограничиваться рассмотрением вопросов, связанных только с абсолютной численностью военнослужащих РМКС и укомплектованностью штатных должностей. Требуется оценка рассматриваемых вариантов реформы по показателям, характеризующим боеспособность войск (сил).

Осознание необходимости и принципиальной возможности оценки эффективности комплектования по боеспособности регулярных войск (сил) прослеживается в [21]. Но для рассматриваемой нами проблемы этого мало. Точно так же должна быть оценена и боеспособность мобилизационного ресурса, особенно ресурса первой категории (МР1).

Показатели боеспособности воинских формирований, естественно, связаны с боеспособностью отдельного военнослужащего. Для понимания характера этой связи необходимо изложить ряд соображений методологического характера. Известно, что боеспособность каждого военнослужащего и организационно-штатных формирований (экипажей, групп, отделений, взводов и т.д. – вплоть до организационных формирований самого высокого уровня) зависит от их

первоначальной выучки, а также от дальнейшей боевой подготовки в процессе военной службы, боевого дежурства, участия в учениях, боевых действиях, других видах военной деятельности. Несмотря на индивидуальность каждого человека и особенности, присущие каждой военно-учетной специальности и каждому виду деятельности, существуют также и общие закономерности, которые позволяют делать некоторые осредненные оценки. Эти закономерности для любых навыков (гражданской или военной деятельности) часто выражаются в форме математических моделей. Достаточно сослаться, например, на работу С. Борисова [26], показавшего, что процессы приобретения и утраты навыков имеют экспоненциальный характер, а также на книгу Г. Шибанова [27], обобщающую работы многих авторов в области эргономики и оценки возможностей человека в системах «человек – техника». Именно к таким системам, как известно, относятся современные военно-технические системы, решающие задачи мирного и военного времени.

Кроме продолжительности службы и обученности, на боеспособность военнотружущего безусловно влияет также и его возраст.

Диапазон возрастных параметров военнотружущих определяется объективными психофизиологическими характеристиками и лимитируется законом. Так, в РФ в настоящее время законодательно установлены следующие *возрастные рубежи*:

- возможности призыва на военную службу с 18 до 27 лет;
- возможности приема на военную службу по контракту мужчин с 18 до 40 лет;
- возможности приема на военную службу по контракту женщин с 20 до 40 лет;
- принадлежности к первой категории мобилизационного ресурса 35 лет;
- предельного возраста пребывания в должности:
 - мужчин в звании полковника (капитан 1 ранга) и женщин в любом звании 45 лет;
 - предельного возраста пребывания на военной службе полковника (капитан 1 ранга) 50 лет;

- предельного возраста нахождения в запасе лиц РМКС 50 лет;
- абсолютного предельного возраста пребывания на военной службе 65 лет.

Говоря о «кадровой политике» в военной организации РФ, заметим, что до настоящего времени это понятие распространялось [20] почти исключительно только на офицерский состав. Подготовка солдат (матросов) и сержантов (старшин) рассматривается отдельно от подготовки офицерских кадров. И системы подготовки этих двух групп военнослужащих в РФ были разделены.

Однако при переходе на новую систему комплектования ситуация должна измениться. Понятие «кадровой политики» пора распространить также и на «контрактников» РМКС.

Каких взглядов в области этой политики придерживалось до недавнего времени руководство Генштаба? Например, в начале 2003 г. начальник ГОМУ Генштаба [25] предложил руководствоваться следующим принципом: «контрактник» приходит в военную организацию, выбирая военную службу своей профессией «на всю жизнь».

Известно, что некоторые государства осуществляют такой принцип на практике. Но это в тех случаях, когда уровень военных угроз низок и военная организация малочисленна. В большинстве других государств военнослужащие РМКС приходят на службу добровольно на 1–2 контрактных срока, получают за время службы высокое денежное довольствие, приобретают ценные для себя преференции, позволяющие с успехом продолжить жизнь в гражданской сфере, и возвращаются в нее. Наиболее убедительные обоснования такой политики дал Шарль де Голль. Их изложение и возможности применения в российских условиях приведены в [15].

Мнение значительной части российских специалистов сводится к тому, что в российских условиях не следует ставить во главу угла нашу исключительность, однако и слепое копирование зарубежного опыта противопоказано. Надо исследовать различные варианты «кадровой политики», всесторонне оценивать их и таким образом обосновывать рекомендуемый вариант.

Военной организации в общем случае не выгодно, чтобы на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин служба продолжалась от юности до пенсионного возраста. Служба на этих должно-

стях должна быть эффективной с учетом требуемых физических нагрузок и эмоционального напряжения, а значит, и возраст военнослужащих должен соответствовать специфическому пониманию эффективности, аналогично тому, как это происходит в спорте, в некоторых видах искусства, за исключением, естественно, уникальных личностей. Поэтому, кстати говоря, и военнослужащий за сравнительно короткое время напряженной службы должен быть вознагражден материально, а также получить весомые неденежные привилегии (преференции). В [27] приведены экспериментальные данные по заметному снижению возможностей человека после 35 лет, подтверждающие этот тезис. Не случайно и пребывание военнослужащих запаса в МР1 ограничено этим возрастом.

Перечисленные выше соображения о «кадровой политике» по отношению к «контрактникам» РМКС должны обязательно учитываться при математическом моделировании исследуемых процессов. В частности, это относится к учету возрастных параметров и некоторых количественных соотношений между категориями военнослужащих.

Исходя из выявленных трудностей комплектования военной организации РФ как по контракту, так и особенно по призыву, и возможных негативных последствий, уточнены более ранние предложения ИЭПП по совершенствованию кадровой политики в военной организации. Предлагается распространить понятие кадровой политики не только на офицеров, но и на лиц РМКС. Соответствующая схема (см. *рис. 1*) иллюстрирует эти предложения. На ней отражены потребности формирования единой системы военного образования, сопряженной с общей системой образования граждан России, а также другие аспекты рассмотрения кадровых проблем военной и гражданской сфер в их рациональном единстве. Указаны и некоторые расчетные параметры прохождения военной службы различными категориями лиц РМКС. Подробнее о них будет сказано ниже.

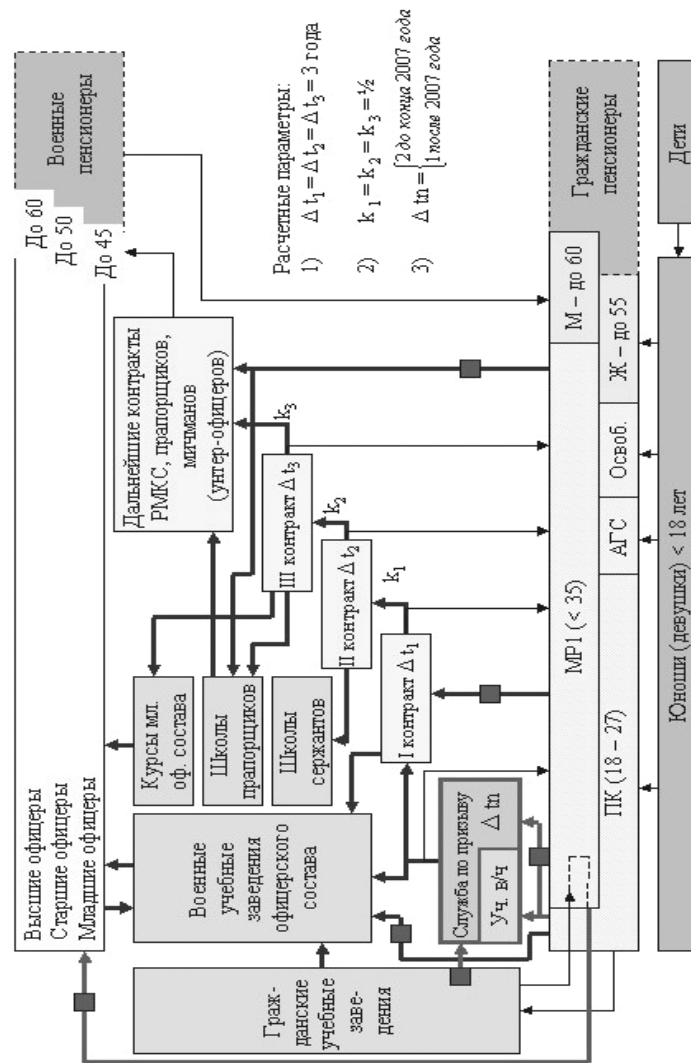


Рис. 1. Кадровая политика

Применительно к лицам РМКС будем считать, что они в основном (именно это считается моделью) проходят первоначальную подготовку, затем служат по призыву или по контракту на должностях РМКС. Каналы комплектования, помеченные знаком ■, в мирное время предлагается закрыть. Эти представления являются общими для всех концепций.

Что касается продолжительности пребывания на военной службе в качестве лиц РМКС (солдат, матросов, сержантов, старшин) после 10 лет выслуги и до приобретения права на пенсию по возрасту (45 лет), то здесь кадровая политика может быть разной.

По действующему законодательству, возрастных различий в том, как будет проходить служба младших офицеров, прапорщиков (мичманов) и даже «контрактников» РМКС, нет.

Но, как уже было отмечено, это не всегда рационально. Целесообразно обозначить различия для тех, кто прослужит менее 10 лет. И дело не только в боеспособности. Есть и экономические причины. Действующим законодательством предусмотрены существенные льготы лицам, прослужившим более 10 лет. Условимся считать, что лица, дослужившие по контракту до этого рубежа, не будут стремиться к досрочному уходу из военной организации. В то же время и военная организация, оценившая их положительно, выделившая их из общего числа военнослужащих РМКС, не будет стремиться к тому, чтобы от них избавиться. Как отмечено выше, им будет обеспечено повышение квалификации и статуса.

Поэтому во многих вариантах ИЭПП считалось, что в дальнейшем (после 10 лет выслуги) служба «контрактника» на должностях РМКС должна, как правило, прекращаться. Лица этой категории должны либо увольняться, либо переходить на должности прапорщика (мичмана) или младшего офицера.

Однако до тех пор, пока это предложение не принято, исключать из рассмотрения «контрактников», прослуживших по контракту более 9 лет, нельзя. Следовательно, и такой вариант «кадровой политики» должен быть также оценен.

Подводя итоги по этому подразделу, можно сказать, что предметом анализа программы перехода на новую систему комплектования

с точки зрения ее эффективности должны быть прежде всего динамические характеристики изменения абсолютной численности различных категорий военнослужащих РМКС, а также показателей эффективной численности, учитывающей продолжительность службы и возраст, причем как для регулярных войск (сил), так и для мобилизационного ресурса. Только по совокупности этих показателей, часть из которых является (с математической точки зрения) функциями времени, а часть – числовыми величинами или логическими выражениями, можно оценить *военную эффективность* комплектования.

Перечень этих показателей приведен ниже при описании имитационной модели.

Одновременно следует оценивать *социальные последствия* для *военнослужащих* (обеспеченность денежным довольствием, жильем и т.п.) во время службы и после ее завершения. Аналогично предыдущему, соответствующие показатели можно выразить с помощью численных и логических величин, пример которых приведен в подразделе 2.3.

Частные методы, позволяющие получить значения показателей, разработанных специалистами ИЭПП в рамках изложенного методологического подхода, приведены ниже.

2.3. Аналитические методы как инструменты обоснования

Главным математическим инструментом исследований по рассматриваемой проблеме была имитационная модель. Только достаточно подробное математическое описание процесса перехода от одной системы комплектования на другую и не менее подробное описание рекомендуемой новой системы может рассматриваться как инструмент, внушающий доверие.

Однако использование детальной имитационной модели не исключает применение также и приближенных аналитических моделей. Они важны для понимания моделируемых процессов, а также для «настройки» и проверки сложной имитационной модели.

Продолжительность контрактной службы в приближенной аналитической модели принималась кратной 3-м годам:

- 3 года службы – до 22,5-летнего возраста по первому контракту;
- 6 лет – до 25,5-летнего возраста по второму контракту;
- 9 лет – до 28,5-летнего возраста по третьему контракту.

Далее в принципе возможна служба на должностях РМКС ориентировочно до 35-летнего возраста. Но в модели основной вариант дальнейшей военной службы предполагал переподготовку военно-служащих и продолжение военной службы на должности унтер-офицера (прапорщика, мичмана – дело не в их названии) или офицера.

Отметим теперь некоторые возможности использования аналитических моделей и приведем получаемые аналитические соотношения.

2.3.1. Численность и пропорции «контрактников» в военной организации

Изложенные выше допущения позволяют построить следующую расчетную модель «кадровой политики» в отношении продолжительности службы по контракту.

Будем считать, что после окончания переходного процесса установится следующая динамика комплектования.

Первый контракт (после службы по призыву не менее 6 месяцев) будет заключаться на срок dt_1 . В расчетах, руководствуясь нынешним законодательством, будем принимать, что он составляет 3 года. Остальные, допускаемые действующим законодательством, случаи поступления граждан на контракт исключаем из рассмотрения в расчетной модели.

Считаем далее, что по истечении первого срока службы по контракту продолжительностью dt_1 некоторая доля таких «контрактников» $k_1(t) \leq 1$ подпишет второй контракт; затем по прошествии dt_2 лет – третий (их доля $k_2(t) \leq 1$); затем после dt_3 лет – четвертый (их доля $k_3(t) \leq 1$).

В модели будем полагать, что оставшиеся таким образом в военной организации «контрактники» служат до пенсии. Отсюда продолжительность их дальнейшей службы равна в среднем

$$dt_4 = 25 - (dt_1 + dt_2 + dt_3). \quad (2)$$

Рассмотрим темпы перехода кадров из одной категории в другую (выражая их числом человек в год или, применительно к сложившейся практике призыва, человек в полугодие) и оценим соответствующие численности.

Различать «контрактников» в модели будем по номеру заключенного контракта $j = 1, 2, 3, 4$ (см. схему кадровой политики, *рис. 1*).

Если принять, что в установившемся режиме по новой системе комплектования поступать на военную службу по контракту будет $y = 2 \times K(t, 0.5)$ чел./год, то темпы подписания контрактов военнослужащими РМКС (обозначим их x_i) окажутся такими:

$$x_1 = y, \quad (3)$$

$$x_2 = k_1 \times y, \quad (4)$$

$$x_3 = k_1 \times k_2 \times y, \quad (5)$$

$$x_4 = k_1 \times k_2 \times k_3 \times y. \quad (6)$$

В соответствии со сроками, на которые подписываются контракты, количества K_i военнослужащих-«контрактников» РМКС рассматриваемых категорий, окажутся равными:

$$K_1 = dt_1 \times y, \quad (7)$$

$$K_2 = dt_2 \times k_1 \times y, \quad (8)$$

$$K_3 = dt_3 \times k_1 \times k_2 \times y, \quad (9)$$

$$K_4 = dt_4 \times k_1 \times k_2 \times k_3 \times y. \quad (10)$$

Последняя (из рассматриваемых) численность «контрактников», с учетом выражения для dt_4 , может быть представлена еще и таким образом:

$$K_4 = (25 - (dt_1 + dt_2 + dt_3)) \times k_1 \times k_2 \times k_3 \times y. \quad (11)$$

Особое внимание исследователей к K_4 , как уже отмечалось, обусловлено тем, что так обозначается количество лиц, переступающих рубеж 10-летней выслуги и переходящих из РМКС в иную категорию профессионалов, о которой говорилось выше, – офицеров, прапорщиков или мичманов (ОПМ).

За счет каких материальных и моральных стимулов, правил прохождения службы, организационно-штатных структур удастся осуществить такую политику, здесь не рассматривается. Предполагается, что она реализуема и в итоге создаст совокупность военнотружущих РМКС, численность которых убывает в соответствии с продолжительностью службы (номером заключенного контракта).

Таким же образом (см. табл. 4) можно выразить темп и количество лиц, которые ежегодно будут возвращаться из военной организации в гражданское общество:

Таблица 4

Уравнения динамики численности мобилизационного резерва

Темпы выбытия в МР по категориям:	Количество лиц, находящихся в МР:
$z_1 = (1 - k_1) \times y$; --> в МР1	$MK_1 = dt_{1m} \times (1 - k_1) \times y$; в МР1
$z_2 = k_1 \times (1 - k_2) \times y$; --> в МР1	$MK_2 = dt_{2m} \times k_1 \times (1 - k_2) \times y$; в МР1
$z_3 = k_1 \times k_2 \times (1 - k_3) \times y$; --> в МР1	$MK_3 = dt_{3m} \times k_1 \times k_2 \times (1 - k_3) \times y$; в МР1
$z_4 = k_1 \times k_2 \times k_3 \times (1 - k_4) \times y$.	

Заметим, что продолжительность дальнейшего пребывания военнотружущих в мобилизационном ресурсе будет определяться тем, когда они достигнут предельного возраста. В соответствии с моделью эта продолжительность нахождения в МР1 составит ориентировочно: $dt_{1m} = 12,5$; $dt_{2m} = 9,5$; $dt_{3m} = 6,5$ лет.

В таком случае общее количество уволенных в запас «контрактников», которые будут находиться в МР1, составит $MK = MK_1 + MK_2 + MK_3$.

Кроме того, при расчете общего количества лиц, пополняющих МР1, необходимо учитывать тех, кто до этого отслужит военную службу по призыву.

Военнотружущие РМКС 4-й группы перейдут сразу в мобилизационный ресурс следующей возрастной категории МР2. Туда же со временем поступят граждане, попавшие ранее в МР1, – после достижения ими 35-летнего возраста. Так что в отдаленной перспективе из числа «контрактников» РМКС все у человек, ежегодно поступава-

ших на службу по контракту, будут попадать в РМ2 и находиться там с 35 лет до истечения последнего срока пребывания в запасе.

Естественно, все приведенные выше модельные аналитические оценки не учитывают убыль граждан из МР по иным, не моделируемым причинам (болезни и пр.).

Отметим еще одну, причем весьма существенную, разницу между учетом в модели ухода «контрактников» различных категорий. Эта разница важна не столько для военной организации, сколько для государства и для самих военнослужащих. Первые три группы будут уходить из военной организации без права на приобретение жилья (в соответствии с действующим законодательством) и военной пенсии, а последняя – с возможными правами на получение жилья и военной пенсии. В аналитической модели это не учитывается.

Соотношение между численностью «контрактников» РМКС, которые будут проходить службу, не будет зависеть от y и выразится так:

$$K_1 : K_2 : K_3 : K_4 = dt_1 : (dt_2 \times k_1) : (dt_3 \times k_1 \times k_2) : (dt_4 \times k_1 \times k_2 \times k_3). \quad (12)$$

Общее количество «контрактников» РМКС, рассчитанное без учета тех, которые перейдут из этой категории в ОПМ, будет равно

$$Kp = K_1 + K_2 + K_3 = t_p \times y, \quad (13)$$

где $t_p = dt_1 + (dt_2 \times k_1) + (dt_3 \times k_1 \times k_2)$ – обобщенная продолжительность службы «контрактников» РМКС. По ней можно судить о соответствии продолжительности такой службы, например, рекомендациям де Голля.

У приведенного выше соотношения возможна и иная, методически важная интерпретация. Если мы зададимся некоторым необходимым или требуемым количеством Kp военнослужащих, проходящих службу «контрактниками» РМКС, то можем определить стабильно требуемый поток новобранцев, приглашаемых на службу по контракту:

$$y = Kp/t_p. \quad (14)$$

Отметим некоторые *частные случаи* принятой модельной политики комплектования и соответственно некоторые свойства рассматриваемых численностей:

а) При $dt_1 = dt_2 = dt_3 = dt$ всегда численность «контрактников» по первым трем категориям убывает, т.е. $K_1 \leq K_2 \leq K_3$. Если же еще и $k_3 < k_{3p} = \partial t_3 / \partial t_4$, то и последняя категория «контрактников», переходящих в ОПМ, также будет меньше предыдущей по общей численности.

Расчетная продолжительность военной службы «контрактников» 4-й категории, перешедших в ОПМ, составит до ухода на пенсию $dt_4 = 25 - 3 \times dt$ лет.

б) При $dt = 3$ года имеем: $t_p = (1 + k_1 + k_1 \times k_2) \times 3$; $dt_4 = 16$; $k_{3p} = 3/16$.

в) При $k_1 = k_2 = 1/2$ имеем:

$t_p = (7/4) \times 3 = 5,25$ лет, что приближается к 6 годам, которые де

Голль [15] считал оптимальными для службы на должностях солдат и сержантов;

$$t_{po} = 7,25.$$

Отношение количества лиц, ежегодно принимаемых на службу по контракту, к количеству, необходимому для полного укомплектования штатных должностей «контрактников» РМКС, стабилизируется на величине $4/21$, т.е. около 20% в год.

Темп пополнения ресурса МР1 лицами, отслужившими по контракту менее 10 лет, составит $z = (21 \times y)/8$ человек в год при соотношении категорий уходящих «контрактников» $z_1 : z_2 : z_3 = 4 : 2 : 1$.

Соотношение численностей «контрактников» станет равным $K_1 : K_2 : K_3 = 4 : 2 : 1$. Что касается более общего отношения, то оно зависит от доли лиц, которым будет разрешено перейти в ОПМ. В частности, $K_1 : K_2 : K_3 : K_4 = 4 : 2 : 1 : 1$, если только с незначительной долей, равной $3/16$ «контрактников», отслуживших три трехлетних срока, будет подписан 4-й контракт, и они перейдут в категорию ОПМ. Иначе, если, например, кадровой политикой будет установлено значение $k_3 = 1/2$ (аналогично k_1 и k_2), то рассматриваемое соотношение окажется равным

$$K_1 : K_2 : K_3 : K_4 = 4 : 2 : 1 : \frac{8}{3}. \quad (15)$$

Последнее означает, что общее количество «контрактников», которые продолжают службу в военной организации на должностях ОПМ, будет бóльшим (из-за более продолжительной службы), чем количество «контрактников», служащих на должностях РМКС после подписания третьего и даже второго контракта, но меньшим, чем общее количество «контрактников» РМКС. Никакого казуса в этом нет. Просто таким будет отражение кадровой политики, которая рассмотрена выше как модельная, в соотношении численностей.

Заметим, что в имитационной модели ИЭПП, после консультаций с представителями кадровых органов, основная часть расчетов выполнялась применительно к политике, при которой по истечении каждого трехлетнего периода службы по контракту половина «контрактников» остается в военной организации, половина уходит. Излагаемые ниже результаты имитационного моделирования характеризовали постепенное приближение к рассмотренному выше частному случаю, обозначенному как п. «в» при $k_3 = 1/2$.

2.3.2. Ориентировочные модельные требования к системе набора военнотружущих РМКС на службу по контракту

Указанным выше моделям кадровой политики соответствуют некоторые средние значения требуемых интенсивностей восполнения количества лиц, входящих в рассматриваемую категорию, при естественном убытии тех, кто либо сам не захочет продлить контракт, либо от его услуг откажется военная организация.

Реально на начальной стадии перехода от одной системы комплектования к другой темп набора «контрактников» превысит тот, который установится впоследствии, когда переходный процесс закончится. Темп набора «контрактников» определяется как требуемой интенсивностью перехода, так и требуемым количеством «контрактников», достаточным для военной организации. В США, например, переходный период продолжался около 2 лет, во Франции – около 5 лет, – заметим, до полного перевода всей военной организации на новую систему. Далее восполнение количества «контрактни-

ков», уходящих после военной службы в гражданскую сферу деятельности, постепенно стабилизируется. Однако этот процесс обычно не бывает постоянным, поскольку действует большое количество дестабилизирующих факторов.

Знание ориентировочно требуемого темпа восполнения, тем не менее, полезно. Оно позволяет увязать параметры численности военнослужащих РМКС в регулярных войсках с ориентировочной «пропускной способностью» P_{cy} учебных воинских частей. Очевидно, что при шестимесячной продолжительности подготовки военнослужащих в учебных воинских частях их годовая производительность $2 \times P_{cy}$ должна быть не просто большей, чем темп восполнения, а существенно большей – с учетом конкурсного отбора военнослужащих на службу по контракту.

Обозначим коэффициент желания идти на службу по контракту a (естественно, $a < 1$). Этот показатель означает долю пожелавших служить по контракту от общего количества выпускников учебных воинских частей и будет зависеть от привлекательности службы, т.е. от «политики» в отношении «контрактников». Обозначим далее коэффициент конкурса (человек на место), который военной организации хотелось бы иметь, как $Ч_m$. Тогда условие правильного соотношения производительности учебных воинских частей и требуемой численности ежегодного восполнения регулярных войск запишется так:

$$\frac{2 \times P_{cy} \times a}{Ч_m} > y. \quad (16)$$

Заметим, что это условие не является жестким. В некоторые непродолжительные периоды, особенно на начальном этапе переходного процесса, возможно его нарушение и восполнение численности «контрактников» в регулярных войсках за счет лиц, ранее изъявлявших желание подписать контракт и не прошедших по конкурсу. Но систематическое нарушение этого условия является нежелательным.

2.4. Методика расчета эффективной численности военнослужащих РМКС

Приведенные выше соотношения для абсолютных численностей лиц различных категорий важны, но они не являются исчерпывающими для решения проблемы обоснования ФЦП, поскольку не связаны с эффективностью. При многоаспектном сравнении различных вариантов реформы системы комплектования не *численность*, а *бое-способность* войск (сил) должна быть одним из главных критериев. И если все прочие условия считать равными (оснащенность оружием и боевой техникой, обеспеченность необходимыми видами довольствия и т.д.), то решающим для боеспособности фактором выступает продолжительность службы в увязке с возрастом. Безусловно, при оценке влияния продолжительности службы и возраста военнослужащего на его боеспособность можно пользоваться общими психофизиологическими данными, не связанными со спецификой именно военной службы. Так, в частности, поступили в 2001 г. специалисты ИЭПП [1], использовав в своих оценках некоторые исходные данные из книги Г. Шибанова [27]. Заметим, что автор этой книги, хотя и писал ее без явного отнесения к военной сфере, имеет о ней весьма четкие представления, о чем свидетельствует и его воинское звание генерал-майора.

Однако специфику службы по контракту при решении вопроса об изменении системы комплектования надо все же учитывать более обстоятельно и конкретно, что требует специальных исследований и оценок.

В этом отношении исключительно важны те экспертные оценки, которые были выполнены офицерами Главного управления боевой подготовки Вооруженных Сил РФ в 2002 г. по просьбе заместителя председателя Комитета Государственной Думы РФ по обороне Э.А. Воробьева.

В основу сравнения боевых возможностей военнослужащих различного срока службы с учетом обученности и психологической готовности каждого военнослужащего, их умения применить навыки в ходе боевых действий были положены представления о некотором «эталонном» военнослужащем, которому условно соответствует во-

ин, прослуживший два года по призыву и еще три года по контракту в войсках постоянной готовности. Результаты осредненной экспертной оценки военнослужащих различного срока службы в сопоставлении с «эталоном» приведены в верхних строках четвертого столбца *табл. 5*. Они получены от начальника Главного управления боевой подготовки Вооруженных сил РФ на депутатский запрос Э.А. Воробьева и названы оценочными значениями коэффициентов боеспособности ($\gamma(x)$) военнослужащих к концу срока, который указан во втором столбце *табл. 5* в годах (с комментариями) и в третьем – в полугодиях N_j . Кроме того, в *табл. 5* указаны значения этих же по смыслу коэффициентов, но скорректированные с учетом того, что зависимость должна быть (теоретически) экспоненциальной, γ_E , а также средние значения коэффициентов применительно к каждому полугодию γ_N .

Нижние строки добавлены в *табл. 5* для общности представлений и основаны на данных, содержащихся в книге Г.П. Шибанова. Они приблизительно отражают возрастное снижение физических возможностей человека после 30 лет и дальнейшее снижение как физических, так и интеллектуальных возможностей человека в оперативной деятельности после 40 лет.

В промежуточных строках *табл. 5* помещены оценки коэффициентов боеспособности, полученные экстраполяцией экспертных оценок и применением теоретической модели.

Использованная экспоненциальная зависимость имеет вид

$$\gamma_E = 1 - \exp\left(\frac{-t}{1,8}\right), \quad (17)$$

где t , как было определено выше, – время, выражающее продолжительность службы в годах, а константа 1,8 определяет характер аппроксимирующей зависимости.

Иллюстрация различий между оценочными и «теоретическими» значениями коэффициентов боеспособности (при гипотезе об экспоненциальном характере зависимости до достижения срока службы, равного 10 годам, и возраста, равного 35 годам) показана на *рис. 2*.

Оценки коэффициентов боеспособности

№№ п/п	Продолжительность службы (возраст), годы	N_j , полугодия	Коэффициент боеспособности		
			γ	γ_E	γ_N
1	0,5	1	0,1	0,243	0,130
2	1	2	0,3	0,426	0,341
3	1,5	3	0,5	0,565	0,501
4	2	4	0,75	0,671	0,622
5	2,5 (призыв + контракт)	5	–	0,751	0,713
6	3 (призыв + контракт)	6	–	0,811	0,783
7	3,5 (призыв + контракт)	7	–	0,857	0,836
8	4 (призыв + контракт)	8	–	0,892	0,875
9	4,5	9	–	0,918	0,906
10	5 – «эталон» (2 + 3)	10	1	0,938	0,929
11	В период от 5 до 10 лет службы коэффициент боеспособности считается равным эталонному	12	1	1	1
12	С 10 до 15 лет службы (до 35 лет по возрасту)	30	0,9	0,9	0,9
13	С 15 до 25 лет службы (до 45 лет по возрасту)	50	0,6	0,6	0,6

Особо отметим, что показанная в табл. 5 и на рис. 2 низкая средняя боеспособность военнослужащих, соответствующая их службе в первые 6 месяцев, отражает не только мнение экспертов Главного управления боевой подготовки ВС РФ. Качественно такой же оценке их возможностей соответствует записанный в наших законах запрет на отправку этой категории военнослужащих в районы боевых действий. Эту категорию военнослужащих эксперты ООН, как известно, не зачисляют в общий военный потенциал государства при сопоставлении военных потенциалов различных государств. В так называемую «зачетную» численность они не включаются.

Представленные в табл. 5 значения коэффициентов боеспособности позволяют ориентировочно оценить так называемую «эффективную численность» разнородной группы военнослужащих, со-

ставляющих вместе абсолютную численность. Формула для ориентировочного расчета эффективной численности разнородной совокупности военнослужащих:

$$R^* = \sum_j \gamma_N R_j, \quad (18)$$

где j – порядковый номер категории военнослужащих, входящих в общую численность лиц соответствующей продолжительности службы в полугодиях;

R_j – количество лиц этой категории (служащих по призыву и по контракту) в общей численности.

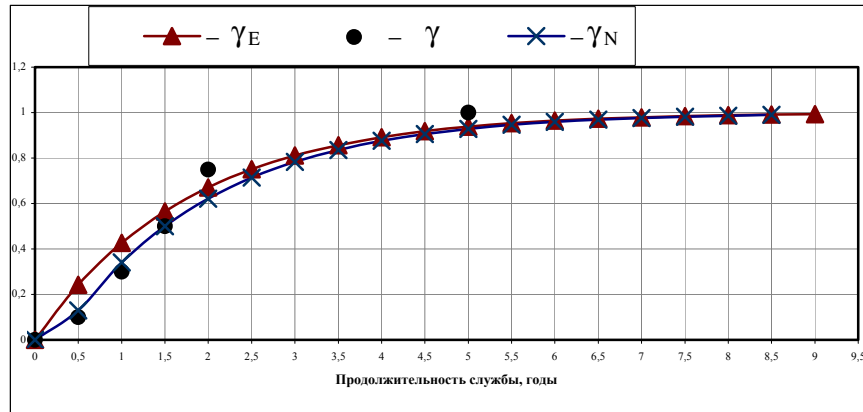


Рис. 2. Оценочные и теоретические значения коэффициентов боеспособности

Использование коэффициентов боеспособности позволяет создать конструктивный метод сравнения между собой разнородных группировок военнослужащих РМКС по эффективной численности.

Аналогично можно вычислять эффективную численность мобилизационного ресурса лиц РМКС. При этом представляется целесообразным считать, что мобилизационной системе удастся поддерживать достаточно высокую боеспособность военнослужащих запаса в мирное время, а также, что после объявления военного положе-

ния (за интервал времени мобилизационного развертывания) удастся ускоренными темпами восстановить навыки военнослужащих до того уровня, с которым они ушли в запас (γ_E). В таком случае при суммировании боевых способностей мобилизационного ресурса лиц РМКС логичнее использовать коэффициенты γ_{Ej} , а не γ_{Nj} . Расчетная формула примет вид:

$$MP^* = \sum_j \gamma_{Ej} R_{MPj} . \quad (19)$$

Как показала практика обоснования ФЦП, оценки эффективной численности личного состава регулярных войск (сил) и мобилизационного ресурса являются убедительными, хорошо воспринимаются специалистами и политиками, а значит, могут использоваться при обосновании рационального варианта реформы системы комплектования, включая варианты активизации ФЦП.

2.5. Обоснование программных мероприятий на основе имитационного моделирования

Методологические аспекты решения задачи моделирования, изложенные выше, определили конкретное содержание доработки более ранней методики, которое состоит в следующем.

В математической модели расчета численности военнослужащих РМКС на каждом шаге имитационного моделирования (в качестве шага принято полугодие, соответствующее интервалу между указами о призыве на военную службу) для «контрактников» и служащих по призыву учитываются следующие численности.

По «контрактникам» – численность по полугодовым периодам трехлетних контрактов. При этом «контрактники» по срокам службы делятся на три категории в зависимости от порядкового номера контракта: проходящие службу по первому, второму и третьему контрактам. Соответственно полный срок службы «контрактников» этих категорий составит 3, 6 и 9 лет после не менее чем шестимесячной службы по призыву.

Перезаключение контракта через три года производится с половиной «контрактников», отслуживших по предыдущему контракту. Остальные выбывают в мобилизационный ресурс 1-й категории (MP1).

Начальное распределение заданной численности «контрактников» в конце 2002 г. по категориям, отражающим общую длительность службы по контракту, принималось с учетом следующих предположений:

- численности «контрактников» каждой категории распределены по полугодиям трехлетнего периода равномерно;
- численности «контрактников» 1-й, 2-й и 3-й категорий соотносятся как 4:2:1, что соответствует приведенному выше первому варианту политики в отношении «контрактников».

Источником пополнения «контрактников» служат главным образом лица, отслужившие 6 месяцев службы по призыву.

На основании этого и рассчитывается численность выбывших в МР1 после окончания срока первого, второго и третьего контрактов.

Полученные данные и заданная численность «контрактников» на каждом шаге является базой для расчета численности набора «контрактников» на первый контракт.

По служащим по призыву 2 года – учитывается численность по полугодовым периодам.

Начальное распределение полученной численности по категориям, отражающим длительность службы по призыву, принималось с учетом предположения о том, что численности служащих по призыву распределены по полугодиям двухлетнего периода равномерно.

Источником пополнения служащих по призыву является призывной контингент, численность которого на данном этапе разработки модели не рассматривается.

По служащим по призыву 1 год – эта категория военнослужащих РМКС в предыдущей версии методики [1] не рассматривалась. На завершающем этапе работы над проектом ФЦП Президент РФ, а затем и министр обороны выступили с заявлениями о сокращении продолжительности службы по призыву с 2 лет до 1 года, начиная с 2008 г. В связи с этим в методику были внесены необходимые доработки, существо которых состоит в следующем.

При расчете варианта В1 (Минобороны РФ) учет численности лиц, призванных на 1 год, начинается с весеннего призыва 2008 г.

Алгоритм перехода на новый срок службы разработан с учетом сложившегося к этому периоду распределения численности военнослужащих по срокам, которые они отслужили, а также с учетом необходимости соблюдения принципа: призванный раньше должен быть уволен не позже призванного позже.

В варианте В2 переход на сокращенный срок службы определяется не хронологически, а параметрически: при достижении требуемой (наперед заданной) численности «контрактников».

Алгоритмы набора «контрактников» могут быть, естественно, разными. Основы алгоритма расчетов в имитационной модели помещены в Приложении Г. Здесь же отметим, что именно имитационная модель в полном объеме дает возможность исследовать любой вариант перехода с одной системы комплектования на другую с учетом всех значимых факторов.

Результаты моделирования дают материал для последующего анализа эффективности программы перехода на новую систему комплектования. Анализируется много функций и параметров. Прежде всего, это динамические характеристики изменения абсолютной численности различных категорий военнослужащих РМКС, а также показателей эффективной численности, учитывающей продолжительность службы и возраст, причем как для регулярных войск (сил), так и для мобилизационного ресурса. Только *по совокупности этих показателей* (см. табл. 6) можно оценить *военную эффективность* комплектования. Попытки сведения оценки эффективности варианта ФЦП только к экономическим параметрам, как рекомендуется в [31], обречены на неудачу.

Таблица 6

Показатели военной эффективности комплектования

Показатель	Наименование	Комментарий
1	2	3
$S(t)$	Укомплектованность ВО РФ военнослужащими РМКС всех категорий (по призыву и по контракту)	Выражается функцией, характеризующей количество лиц РМКС в ВО РФ по годам (полугодиям); рассматривается в сопоставлении с требуемым (заданным, штатным) количеством
$K(t)$	Укомплектованность ВО РФ военнослужащими РМКС, проходящими службу по контракту	Выражается функцией, характеризующей количество «контрактников» РМКС в ВО РФ по годам (полугодиям); рассматривается в сопоставлении с требуемым (названным Президентом РФ, указанным в решении Правительства РФ) количеством «контрактников»
$D_K(t)$	Доля «контрактников» в общем количестве военнослужащих РМКС	Выражается функцией, характеризующей отношение количества «контрактников» РМКС в ВО РФ к общему количеству лиц РМКС по годам (полугодиям)
$K(t, > 9)$	Количество «контрактников», суммарная выслуга которых превысит 10 лет, после чего они станут профессионалами	Выражается функцией, характеризующей количество «контрактников» РМКС, прослуживших более 10 лет в ВО РФ, по годам (полугодиям); рассматривается при оценке расходов на обеспечение выходным пособием, жильем и пенсиями
$S_{зач}(t)$	Зачетная численность военнослужащих РМКС	Выражается функцией, характеризующей количество лиц РМКС в ВО РФ за вычетом тех, кто прослужил менее 6 месяцев и не засчитывается в военном потенциале государств по методике ООН
$S(t) *$	Эффективная численность военнослужащих РМКС	Выражается функцией, характеризующей количество лиц РМКС в ВО РФ с учетом их коэффициента боеспособности
$S_{удзач}(t)$	Удельная зачетная численность	Выражается функцией, характеризующей отношение эффективной численности к зачетной
L_a	Заключение о достижении цели укомплектования «контрактниками» РМКС: по ФЦП до 2008 г. и п. 5.4 «Основ...» в 2010 г.	Формализовано выражается логической величиной со значениями «да»/«нет»; вырабатывается неформально экспертами на основе анализа приведенных выше функций; может сопровождаться оценками уровня недо/перевыполнения

Продолжение таблицы 6

1	2	3
$MP(t)$	Общая и эффективная численности граждан, находящихся в мобилизационном ресурсе	Выражается функцией, характеризующей количество граждан РФ, прошедших военную службу и состоящих в запасе; рассматривается, главным образом, применительно к I категории ресурса (до 35 лет) – МР1
$\mu_K(t)$	Доля демобилизованных «контрактников» в общей численности ресурса	Выражается функцией, характеризующей отношение количества демобилизованных «контрактников» РМКС к общему ресурсу по годам (полугодиям)
L_b	Заключение о достижении цели поддержания мобилизационного ресурса: ФЦП до 2008 года и п. 5.4 «Основ» в 2010 г.	Формализовано выражается логической величиной со значениями «да»/«нет»; вырабатывается не формально экспертами на основе анализа приведенных выше формально вычисляемых функций в сопоставлении с «требуемым» уровнем
$\Delta R(t)$	Количество граждан РФ мужского пола, входящих в призывной возраст и не освобожденных от призыва	Выражается функцией, характеризующей количество граждан РФ мужского пола, достигающих 18-летнего возраста; рассматривается при оценке возможностей призыва нужного количества граждан
$R(t)$	Призывной контингент	Выражается функцией, характеризующей количество граждан РФ мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, не отслуживших и не освобожденных от призыва
$C(t, 0,5)$	Призыв	Выражается функцией, характеризующей количество граждан РФ, призванных на военную службу (в соответствии с действующим законом – по полугодиям)
L_b, L_e	Заключения о достижении цели изменения до 2008 г. предназначения и продолжительности службы по призыву: указания Президента РФ и решения Правительства РФ от 25.08.2004 г.	Формализовано выражается логическими величинами со значениями «да»/«нет»; вырабатывается не формально экспертами на основе анализа приведенных выше формально вычисляемых функций в сопоставлении с «требуемым» уровнем, а также фактов принятия и осуществления соответствующих законоположений
L_m	Заключение о выполнении ФЦП и п. 5.4 «Основ...», указаний Президента РФ и решений Правительства РФ в полном объеме	Формализовано выражается логической величиной со значениями «да»/«нет», характеризующими выполнение/невыполнение принятых решений. Может вычисляться формализовано по показателям частичного достижения целей L_a, L_b, L_e

Заметим, что если первое и третье логические заключения (об укомплектованности требуемым количеством «контрактников» РМКС и сокращении условий службы по призыву) могут быть сделаны при анализе процессов на интервале до 2012 г., то в отношении мобилизационного ресурса для выработки заключения требуется существенно больший интервал моделирования.

Одновременно следует оценивать такие характеристики эффективности, как *социальные последствия для военнослужащих* (обеспеченность денежным довольствием, жильем и т.п.) во время службы и после ее завершения. Аналогично предыдущему, соответствующие показатели можно выразить с помощью численных и логических величин, приведенных в *табл. 7*.

Таблица 7

Показатели социальной эффективности комплектования

Показатель	Наименование	Комментарий
1	2	3
H	Характеристика жилищных условий «контрактников»	Выражается логической величиной: соответствия жилья нормам казармы или нормам студенческого общежития, а также дополнительными логическими величинами, характеризующими жилищное обеспечение семьи «контрактника» РМКС во время службы и после ее завершения, если она продолжится до предельного возраста
$DD(t)$	Среднее денежное довольствие (ДД) «контрактника» РМКС (руб./мес.)	Выражается величиной или, как вариант, функцией, характеризующей полный размер начисляемого ДД с учетом всех надбавок; рассматривается в сопоставлении со средней заработной платой в стране (ДД должно быть выше) и с прожиточным минимумом (должно превышать потребности содержания среднестатистической семьи)
N_r	Другие виды обеспечения в соответствии с индексами r по видам расходов федерального бюджета	Выражаются набором логических величин: по видам довольствия (видам расходов федерального бюджета); рассматриваются в сопоставлении с нормами ДД лиц РМКС, проходящих службу по призыву

1	2	3
Pr	Перечень неденежных предпочтений, которые получает «контрактник» РМКС, возвращающийся в гражданскую сферу деятельности после не более 9 лет службы по контракту	Выражается набором логических величин: по видам предпочтений, включая образовательные льготы, привилегии на государственной службе и т.п.; дополняется сведениями о размере взноса, который поступит после демобилизации в Пенсионный фонд России на индивидуальный лицевой счет демобилизованного военнослужащего
L_p	Заклучение о достижении требуемых параметров социального обеспечения «контрактников» РМКС, делающих условия службы привлекательными для обеих групп лиц: пришедших на время не более 9 лет или «на всю жизнь»	Формализованно выражается логической величиной со значениями «да»/«нет»; вырабатывается неформально экспертами на основе анализа параметров социального обеспечения в сопоставлении с «требуемым» уровнем, выявляемым из социологических опросов и практики комплектования

Третью группу рассчитываемых характеристик эффективности составляют *социальные последствия*, которыми чреват переход на новую систему комплектования, для общества. Отдавая военной организации финансовые средства и молодых граждан, общество имеет вполне объяснимые интересы к качеству военной службы и военной безопасности граждан, общества, государства и вправе участвовать в рассмотрении вопроса о том, какова отдача от вложения ресурсов: как финансовых, так и людских. И граждане призывного возраста, как показывают опросы [11], имеют достаточно внятное представление о том, на каких условиях их может устроить военная служба. Основные показатели этой группы приведены в *табл. 8*.

Особую группу показателей, характеризующих социально-экономические последствия перехода на новую систему комплектования, составляют ежегодные расходы общества из-за призыва на военную службу трудоспособной молодежи, расходы из-за противоправного откупа от военной службы (получения освобождений и отсрочек), доходы общества, получаемого через различные виды довольствия военнослужащих, а также сальдо расходов и доходов. Соответствующие показатели (см. *табл. 9*) во многом связаны с

Показатели эффективности комплектования для общества

Показатель	Наименование	Комментарий
$S(t)$	Укомплектованность ВО РФ военнослужащими РМКС всех категорий (по призыву и по контракту)	Выражается функцией, характеризующей количество лиц РМКС в ВО РФ по годам (полугодиям); рассматривается в сопоставлении с требуемым (заданным, штатным) количеством
$K(t)$	Укомплектованность ВО РФ военнослужащими РМКС, проходящими службу по контракту	Выражается функцией, характеризующей количество «контрактников» РМКС в ВО РФ по годам (полугодиям); рассматривается в сопоставлении с требуемым (названным Президентом РФ, указанным в решении Правительства РФ) количеством «контрактников»
$D_K(t)$	Доля «контрактников» в общем количестве военнослужащих РМКС	Выражается функцией, характеризующей отношение количества «контрактников» РМКС в ВО РФ к общему количеству лиц РМКС по годам (полугодиям)
$K(t, > 9)$	Количество «контрактников», суммарная выслуга лет которых превысит 10, после чего они станут профессионалами	Выражается функцией, характеризующей количество «контрактников» РМКС, прослуживших более 10 лет в ВО РФ, по годам (полугодиям); рассматривается при оценке расходов на обеспечение выходным пособием, жильем и пенсиями
$\Delta R(t)$	Количество граждан РФ мужского пола, входящих в призывной возраст и не освобожденных от призыва	Выражается функцией, характеризующей количество граждан РФ мужского пола, достигающих 18-летнего возраста; рассматривается при оценке возможностей призыва нужного количества граждан

расходами государства на содержание военнослужащих, но не идентичны им.

Перечисленные в таблице показатели могут рассматриваться и совокупно, однако это требует тщательной экономической обоснованности интегральных показателей. Отметим также важность для коммунальных служб по месту нахождения воинских частей того обстоятельства, что переход на контрактную службу означает поступление подоходного налога в региональные и местные бюджеты. Это особенно ощутимо для отдаленных гарнизонов. Там военнослужащие срочной службы перестают быть обузой для местных бюджетов.

Некоторые показатели социально-экономических последствий

Показатель	Наименование	Комментарий
P_{BC}	Потери от принудительного призыва	Оценка неполученной заработной платы за год гражданами, призванными на военную службу
Z_y	Расходы на противоправное уклонение от призыва	Оценка годовых расходов граждан на оплату противоправных услуг по освобождению от призыва на военную службу в РФ
$ГД_K$	Годовые доходы «контрактников»	Сумма, полученная в виде денежного довольствия, продовольственного и вещевого обеспечения, компенсаций за проезд в отпуск, за санаторно-курортное лечение и поднаем жилья, подъемных пособий, полевых выплат
$ГД_C$	Годовые доходы «срочников»	Сумма, полученная в виде денежного довольствия, продовольственного и вещевого обеспечения

2.6. Методология расчета финансово-экономических показателей

Как следует из таблиц предыдущего раздела главы, важнейшее значение в системе показателей имеют финансово-экономические характеристики. И это понятно. Переход военной организации на новую систему комплектования, несомненно, потребует увеличения расходов как на ее содержание, так и капитальных расходов.

Структура затрат, характеризующих переход на новую систему комплектования военной организации РФ в рамках ФЦП на период 2004–2007 гг., определена упоминавшимся Постановлением Правительства РФ [3] и Федеральным законом от 23.12.2003 № 186-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2004 год» (далее ФБ-04).

Первый документ содержит «Сводные показатели Программы» (Приложение № 2 к ФЦП) и «Перечень мероприятий» Программы (Приложение № 3). Приложение № 2 отражает совокупные объемы финансирования расходов ФЦП как на весь период реализации ФЦП 2004–2007 гг., так и по годам периода. Аналогичные материалы Приложения № 3 отражают расходы военных ведомств. Заметим, что вопреки бюджетному кодексу и бюджетной классификации

только некоторые из классификационных группировок точно соответствуют целевым статьям расходов (ЦСР) и видам расходов (ВР).

Федеральный бюджет ФБ-04 лишь частично устранил недостаток ФЦП в части структуризации расходов на реализацию программы в формате бюджетной классификации. Результаты такого преобразования представлены в *табл. 10*.

Необходимо отметить, что в ФБ-04 присутствуют только те виды расходов, которые выделены в таблице жирным шрифтом (с учетом примечания к таблице). Структуризация видов расходов, представленная в ФПЦ, в ФБ-04 отсутствует, что затрудняет установление связи видов расходов, принятых в ФБ-04, с «Направлениями расходов», обоснованными в ФЦП.

В результате содержательного анализа материалов ФЦП, ее обоснования и ФБ-04 такая связь установлена и показана в *табл. 10*. Для этого пришлось ввести 4 уровня подвидов расходов, показанных в столбцах 4–7.

Таблица 10

Структура расходов на переход к новой системе комплектования в соответствии с ФБ-04

Наименование расходов	Коды БК		Условные коды подвидов расходов (ПВР) различных уровней структуризации ВР БК			
	ЦСР	ВР	ПВР1	ПВР2	ПВР3	ПВР4
1	2	3	4	5	6	7
ФЦП «Переход к комплектованию должностей ряда соединений и воинских частей военнослужащими, проходящими военную службу по контракту» на 2004-2007 гг.	683					
Денежное содержание гражданского персонала ¹⁾	683	600				
Оплата и хранение специального топлива и горюче-смазочных материалов в рамках государственного оборонного заказа (ГОЗ)	683	607				

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7
Транспортное обеспечение в рамках ГОЗ ¹⁾	683	609				
Содержание, эксплуатация и текущий ремонт вооружения, военной техники и имущества	683	610				
Содержание и эксплуатация учебных объектов боевой и физической подготовки	683	613				
Квартирно-эксплуатационные расходы	683	614				
<i>текущий ремонт объектов инфраструктуры</i>	683	614	614.1			
<i>оплата КЭР</i>	683	614	614.2			
Прочие расходы, связанные с боевой подготовкой и материально-техническим обеспечением войск (сил)	683	615				
<i>НПОКР</i>	683	615	615.1			
<i>учебно-материальная и техническая база</i>	683	615	615.2			
<i>материально-техническое обеспечение</i>	683	615	615.3			
<i>информационное обеспечение</i>	683	615	615.4			
<i>прочие расходы</i>	683	615	615.5			
Прочие вооружение, военная и специальная техника, продукция производственно-технического назначения и имущество	683	629				
<i>поставка и модернизация технических средств охраны</i>	683	629	629.1			
<i>восстановление учебно-материальной и технической базы учебных центров</i>	683	629	629.2			
Специальные объекты	683	630				
Социальное обеспечение и повышение привлекательности военной службы по контракту, в том числе:	683	647				
<i>капитальное строительство, в том числе:</i>	683	647	647.1			
<i>затраты на создание жилищного фонда для бесквартирных несемейных военно-служащих</i>	683	647	647.1	647.1.1		

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7
<i>общежития упрощенного типа (реконструкция)</i>	683	647	647.1	647.1.1	647.1.1.1	
<i>общежития с жилыми ячейками</i>	683	647	647.1	647.1.1	647.1.1.2	
Объекты социальной инфраструктуры	683	647	647.1	647.1.2		
инженерная инфраструктура	683	647	647.1	647.1.3		
ремонт существующего фонда	683	647	647.1	647.1.4		
<i>прочие расходы, в том числе:</i>	683	647	647.2			
обеспечение личного состава, связанное с комплектованием, в том числе:	683	647	647.2	647.2.1		
<i>затраты, связанные с прибытием в воинские части (выплата подъемного пособия, единовременного пособия, транспортные расходы, вещевое обеспечение)</i>	683	647	647.2	647.2.1	647.2.1.1	
расходы на выплату подъемных пособий	683	647	647.2	647.2.1	647.2.1.1	647.2.1.1.1
расходы на выплату единовременных пособий при заключении контракта	683	647	647.2	647.2.1	647.2.1.1	647.2.1.1.2
расходы на предварительную подготовку кандидатов в «контрактники»	683	647	647.2	647.2.1	647.2.1.1	647.2.1.1.3
транспортные расходы	683	647	647.2	647.2.1	647.2.1.1	647.2.1.1.4
расходы на начальное обеспечение вещевым довольствием	683	647	647.2	647.2.1	647.2.1.1	647.2.1.1.5
<i>затраты, связанные с убытием из воинских частей</i>	683	647	647.2	647.2.1	647.2.1.2	
обеспечение личного состава, связанное с прохождением службы, в том числе:	683	647	647.2	647.2.2		
<i>денежное довольствие военнослужащих</i>	683	647	647.2	647.2.2	647.2.2.1	
<i>повышение денежного довольствия за особые условия БП до 5000 руб./мес. особым частям и до 3000 руб./мес. – остальным</i>	683	647	647.2	647.2.2	647.2.2.2	
<i>выплата компенсации за поднаем жилья</i>	683	647	647.2	647.2.2	647.2.2.3	
<i>выплата компенсации за сан.-кур. обеспечение</i>	683	647	647.2	647.2.2	647.2.2.4	

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4	5	6	7
выплата компенсации за проезд в отпуск	683	647	647.2	647.2.2	647.2.2.5	
вещевое обеспечение	683	647	647.2	647.2.2	647.2.2.6	
транспортные расходы	683	647	647.2	647.2.2	647.2.2.7	
выплаты полевых	683	647	647.2	647.2.3		

¹⁾ Видов расходов 600 и 609 в документе ФБ-04 нет, так как на 2004 г., согласно ФЦП, объем финансирования по этим видам расходов равен нулю. В последующие годы расходы по этим видам предусмотрены в ФЦП и будут представлены в ФБ соответствующих лет.

В качестве краткого комментария к *табл. 10* можно отметить следующее. В ФБ-04 учтены суммы всех расходов, принятых в ФЦП. Расходы ФЦП к формату бюджетной классификации приведены лишь в части первого направления расходов – «Совершенствование боевой готовности воинских частей, переводимых на новый способ комплектования». Второму направлению расходов ФЦП «Социальное обеспечение и повышение привлекательности военной службы по контракту» в полном объеме по составу и структуре расходов присвоен код специального вида расходов бюджетной классификации 647. Введение в бюджетный классификатор нового вида расходов требует специальных дополнительных разъяснений о структуре и составе расходов, включенных в данный вид расходов. Аналогичные разъяснения в отношении распределения расходов по соответствующим предметным статьям и подстатьям экономической классификации содержатся в «Указаниях о порядке применения бюджетной классификации РФ» Министра финансов (Приказ от 11 декабря 2002 г. № 127н с учетом последующих редакций, включая редакцию от 11.12.2003 № 115н). В отношении же видов расходов функциональной классификации таких разъяснений в указанном документе нет.

Исходя из анализа сложившейся ситуации с классификацией расходов, в представляемой ниже методике расчета затрат на переход к новой системе комплектования в качестве исходной принята структура расходов, разработанная на базе *табл. 10* и представленная в *табл. 11*.

К числу расходов на переход к новой системе комплектования в табл. 11 отнесены только те из учитываемых в ФЦП расходов, которые связаны с набором военнослужащих на службу по контракту, их обустройством и обеспечением необходимыми видами довольствия.

Таблица 11

Исходная структура расходов, относящихся к расходам на переход к новой системе комплектования

Наименование расходов	ЦСР	ВР
1	2	3
Обеспечение личного состава войск (сил)	601	
Денежное довольствие (ДД) военнослужащих, в том числе:	601	601
<i>выплаты окладов по воинским должностям (должностных окладов), окладов по воинским и специальным званиям;</i>		
<i>выплаты дополнительных видов денежного довольствия военнослужащим за особые условия боевой подготовки;</i>		
<i>единовременные пособия при заключении контракта</i>		
Вещевое обеспечение военнослужащих, в том числе:	601	603
<i>расходы на начальное обеспечение</i>		
<i>дополнительные годовые ассигнования на износ</i>		
Транспортное обеспечение при проезде в отпуск и на лечение военнослужащих и членов их семей	601	604
<i>компенсация за проезд в отпуск</i>		
Обеспечение льгот и компенсаций военнослужащим и членам их семей	601	605
<i>компенсация за санаторно-курортное обеспечение</i>		
Прочие расходы, связанные с обеспечением личного состава, в том числе:	601	606
<i>компенсация за поднаем жилья</i>		
<i>выплата подъемных пособий</i>		
<i>выплата полевых</i>		
Боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск (сил)	602	
Транспортное обеспечение в рамках государственного оборонного заказа	602	609
<i>транспортные расходы, связанные с прибытием «контрактников»</i>		
<i>транспортные расходы, связанные с прохождением службы</i>		
<i>транспортные расходы, связанные с убытием военнослужащих из части</i>		

Продолжение таблицы 11

1	2	3
Прочие расходы, связанные с боевой подготовкой и материально-техническим обеспечением войск (сил)	602	615
<i>ННОКР</i>		
<i>информационное обеспечение набора на контрактную службу</i>		
<i>предварительная подготовка кандидатов в «контрактники»</i>		
Строительство специальных и других объектов	605	
Специальные объекты, в том числе:	605	630
<i>общежития упрощенного типа (реконструкция)</i>		
<i>общежития с жилыми ячейками</i>		

Учтенные в табл. 11 расходы распределены по видам расходов и целевым статьям действующей функциональной классификации расходов бюджетов РФ, последняя редакция которой содержится в упомянутых выше «Указаниях».

Остальные расходы ФЦП относятся к расходам, не связанным с личным составом:

- на капитальное строительство и ремонт объектов инфраструктуры;
- на совершенствование учебно-материальной и технической базы для проведения боевой подготовки;
- на материально-техническое обеспечение войск.

Эти расходы должны учитываться в методиках расчетов расходов на решение других задач военного строительства.

Дальнейшая группировка представленных в табл. 9 расходов военной организации возможна только уже на уровне бюджета. Распределение расходов по целевым статьям 601 и 605 по подразделам и разделам бюджетной классификации потребовало бы учета их ведомственной принадлежности. Такой учет возможен после доработок предложенной методики и моделирования мероприятий перевода на новую систему комплектования Вооруженных Сил, Внутренних войск и Пограничных войск отдельно для каждого варианта перевода с последующим суммированием расходов для всей военной организации.

Поскольку ФЦП утверждена и сейчас финансируется первый год ее реализации, в предлагаемой методике расходы на переход ряда

соединений и воинских частей в период 2004–2007 гг. к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, принимаются в полном соответствии с объемами финансирования по годам, определенными в ФЦП. При моделировании последующего перехода, начиная с 2008 г., анализ расходов на перевод остальных воинских формирований на контрактную систему комплектования предлагается проводить с использованием представляемой методики.

Таким образом, в состав видов расходов, учитываемых в представляемой методике расчета затрат на переход к новой системе комплектования, следует включить только расходы, связанные с обеспечением личного состава войск и строительством общежитий для несемейных «контрактников».

Выводы

1. Анализ проблемы перехода военной организации РФ на добровольный принцип ее комплектования с сохранением призыва, главным образом для подготовки военнослужащих к службе по контракту и пополнения мобилизационных ресурсов, сопряжен с рядом методологических трудностей. Аналогичные трудности возникают и при оценке военно-экономических и социально-экономических последствий перехода.

Исследуемая система сложна, нелинейна, динамична, связи между характеристиками ее состояния известны лишь ориентировочно. Поэтому в методологический арсенал обоснований должны войти как аналитические зависимости, так и имитационное математическое моделирование, опирающиеся на результаты социологических опросов.

2. Исследования показали, что временной интервал, на котором должны рассчитываться основные характеристики ФЦП, должен превышать программный период не менее чем вдвое, поскольку воздействие основных факторов, влияющих на показатели перехода к новой системе комплектования, отличается инерционностью и значительным временным лагом. Что же касается влияния реформы на мобилизационный ресурс и социальные последствия (обеспече-

ния жильем и пенсиями), то временной интервал оценок должен быть увеличен еще в большей степени.

3. За время, прошедшее после опубликования [1], методический арсенал обоснования перехода от одной системы комплектования военной организации РФ к другой значительно усовершенствован. Разработана имитационная математическая модель. Опыт выполнения расчетов, а также публичное обсуждение методов и результатов обоснования повысили уверенность в их соответствии проблеме.

4. Методики расчета так называемой «эффективной» численности военнослужащих рядового и младшего командного состава в регулярных войсках (силах) и в мобилизационном ресурсе первой категории позволяют оценить эффективность с военной точки зрения. Эти методики опираются на результаты экспертных оценок специалистов по боевой подготовке и некоторые теоретические разработки, но в целом результаты расчетов являются ориентировочными. Тем не менее они не встретили возражений со стороны специалистов Генштаба, научно-исследовательских институтов Минобороны и были с интересом встречены в других научных организациях, в частности, в ЦЭМИ РАН и Академии государственной службы при Президенте РФ.

5. Анализ структуры расходов, которых потребует переход на новую систему комплектования, показал, что, вопреки методологии, которая применялась при обосновании ФЦП специалистами Минобороны, все учитываемые расходы вполне могут быть включены в традиционную бюджетную классификацию. Их анализ позволяет выделить ряд несущественных расходов и включить в имитационную модель только действительно важные целевые статьи и виды расходов.

6. На этой методологической основе представляется возможным дать комплексную оценку принятой ФЦП, особенно ее последствий за пределами программного срока ее выполнения, вскрыть некоторые ошибки, допущенные разработчиками ФЦП и руководителями программы, а главное – подготовить предложения по рациональной активизации перехода к новой системе комплектования военной организации РФ.

7. Еще более сложным, чем анализ вариантов, является решение проблемы синтеза, обоснования рационального (оптимального) варианта перехода от одной системы комплектования к другой.

Применительно к решаемой проблеме продуктивной представляется ранее предложенная специалистами ИЭПП общая методология решения этой проблемы с помощью метода неявной оптимизации.

Глава 3. Военно-экономический анализ перехода на новую систему комплектования

Аналитические результаты исследований и, главное, имитационная модель позволяют решать задачи анализа большого количества вариантов перехода с нынешней системы комплектования на новую. Однако это справедливо только при условии получения необходимых исходных данных.

Основная часть исходной информации – это открытые статистические данные о военной организации РФ, опубликованные в периодической печати и изданиях типа «Белой книги» Минобороны [10]. Примером таких ориентировочных сведений могут быть те, которые приведены выше в качестве иллюстрации предыстории, а также начальные условия моделирования численности, содержащиеся в *табл. 12*.

Таблица 12

Начальная численность военной организации, принятая при моделировании

№.№ пп	Наименование данных	Количество, тыс. чел.
1	Общее количество военнослужащих, из них:	1695
2	Офицеров	450
3	Прапорщиков	300
4	Военнослужащих РМКС, в том числе:	945
4.1	проходящие службу по контракту («контрактники»)	225
4.2	проходящие службу по призыву («срочники»)	720
4.1.пг	проходящие службу по контракту в частях ПГ	22,1
4.2.пг	проходящие службу по призыву в частях ПГ	125,5
5	Мобилизационный ресурс 1-й категории (МР1)	5800

Значительная часть других необходимых данных была получена на основе опросов. Методология использования этих данных проиллюстрирована в материалах главы 2.

Некоторые параметры, по которым не было статистических либо экспертных данных, просто варьировались в достаточно широком диапазоне значений. Количество посчитанных вариантов исключи-

тельно велико. Ниже представлены только некоторые из них, показывающие, во-первых, работоспособность модели и, во-вторых, наиболее важные результаты обоснования сделанных рекомендаций как ранее – при обосновании ФЦП, так и в настоящее время – при обосновании рациональных направлений активизации перехода.

3.1. Количественный анализ военной эффективности последствий осуществления ФЦП и ее активизации

Для военной эффективности важна, как уже отмечалось во второй главе, степень укомплектованности военной организации личным составом, а также степень боеспособности, приблизительно характеризующаяся эффективной численностью.

Основная часть приводимых ниже результатов относится к совокупности вариантов, обозначаемых символом В1. До 2008 г. они полностью соответствуют ФЦП. Три варианта кадровой политики после 2008 г. охарактеризованы в предыдущей главе (см. подраздел 2.1).

В число сравниваемых включены также *два варианта ускорения перехода* на новую систему комплектования:

В2-1 – соответствующий условию, что заложенные в ФЦП темпы перехода будут увеличены так, чтобы он завершился до 2008 г. и охватил все воинские части военной организации РФ. В этом варианте в качестве основных рассматривались два требования: сохранить общую численность РМКС на нынешнем уровне и не увеличивать интенсивность призыва на военную службу даже при сокращении ее продолжительности до 6 месяцев.

В2-2 – отличающийся от предыдущего тем, что в качестве главного требования выступает не сохранение нынешней абсолютной численности военнослужащих РМКС, а сохранение уровня их эффективной численности. При этом численность «контрактников» оказывается ориентировочно такой же, как в варианте В1-2, т.е. меньшей, чем в варианте В2-1, однако интенсивность призыва на 6 месяцев становится более высокой, фактически исчерпывая весь призывной контингент.

Все эти варианты сравниваются с «опорным» вариантом В0, который, напомним, можно характеризовать словами «оставить все, как есть, отказавшись от ФЦП».

3.1.1. Анализ изменения численности военнослужащих РМКС

На первом из графиков (рис. 3) показано изменение численности «контрактников» в военной организации РФ в целом, обусловленное как ее увеличением в воинских частях ПГ, так и сокращением вне ПГ. В воинских частях ПГ произойдет рост численности в соответствии с утвержденным планом-графиком. Вне частей ПГ количество «контрактников» будет убывать с нынешним темпом (около 5% численности ежегодно). Экстраполяция процессов (за пределами 2007 г.) велась повариантно.

Главный вывод из анализа этой части результатов моделирования таков: при сохранении нынешних темпов перехода, заложенных в ФЦП, *даже к 2012 г. общее количество «контрактников» не достигнет количества, достаточного для военной организации РФ.*

Дополнительно отметим следующее. Несмотря на то что в результате осуществления ФЦП мы всего лишь приблизимся к тому количеству «контрактников» РМКС, которое у нас было в 1995 г., начало осуществления новой попытки перехода на добровольную службу по контракту следует считать положительным явлением. Принципиальным отличием начавшегося перехода к добровольному принципу комплектования от начала 1990-х гг. является *создание соединений и воинских частей, укомплектованных полностью и исключительно по контракту, причем для решения тех задач, которые нынешнему военно-политическому руководству государства представляются наиболее важными.*

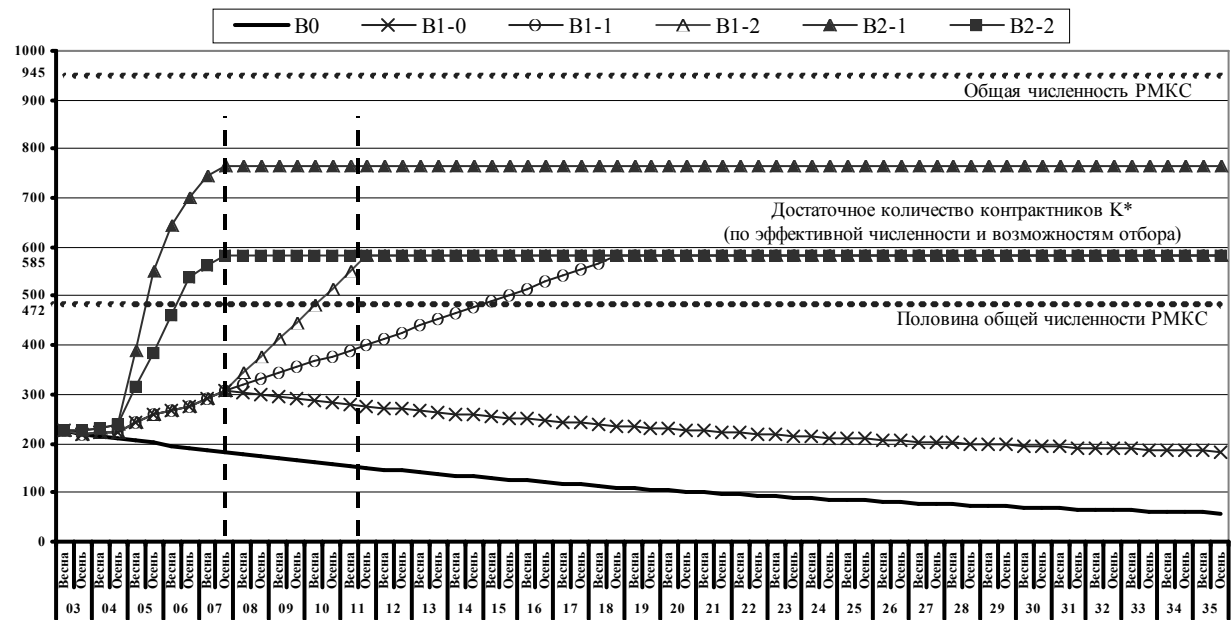


Рис. 3. Служащие по контракту, в соответствии с ФЦП и вариантами кадровой политики в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)

На следующем графике (см. *рис. 4*) показано, какой будет динамика пополнения штатных должностей новыми «контрактниками». График отражает действие двух факторов, вызывающих «приток» «контрактников»: увеличение количества таких должностей в воинских частях ПГ и необходимое систематическое восполнение тех должностей, которые будут освобождаться после истечения срока службы по контракту. Напомним, что и «контрактник» волен продлить или не продлить контракт, и для военной организации он может стать нужным или не нужным. В модели, по опыту многих государств, перешедших к добровольной службе, считалось, что по истечении очередного срока половина «контрактников» уйдет, вторая половина продлит контракт. Продолжительность службы по контракту бралась кратной трем годам. Считалось, что высокие стимулы к службе по контракту позволят восполнять освобождающиеся штатные должности «контрактников» в воинских частях ПГ полностью, а вне частей ПГ – лишь частично. Их придется заполнять по призыву.

Из моделирования следует, что общее количество лиц, пополняющих ряды «контрактников», будет достаточно большим, а процесс – колебательным, что обусловлено интенсивным началом нового набора «контрактников» после 2004 г. и нестабильным ритмом плана-графика, заложенного в ФЦП. Соответственно таким же (значительным и нестабильным) будет и уход «контрактников», не продливших контракт, с военной службы. Конечно же, колебательный характер этого и других приводимых ниже процессов можно погасить, несколько изменив политику набора «контрактников», но в данном случае это не входило в задачи модельного исследования. Ясно, что в реальности процесс будет сглаживаться за счет многих случайных факторов. Что касается связи между результатами, получаемыми в аналитической модели и в имитационной, то эти результаты можно считать согласованными, если они совпадают в среднем, что и наблюдалось при моделировании.

Значимым для анализа, как показали исследования, является количество тех «контрактников», которые, перешагнув рубеж 10-летней выслуги, останутся на службе. Их динамика показана на *рис. 5*.

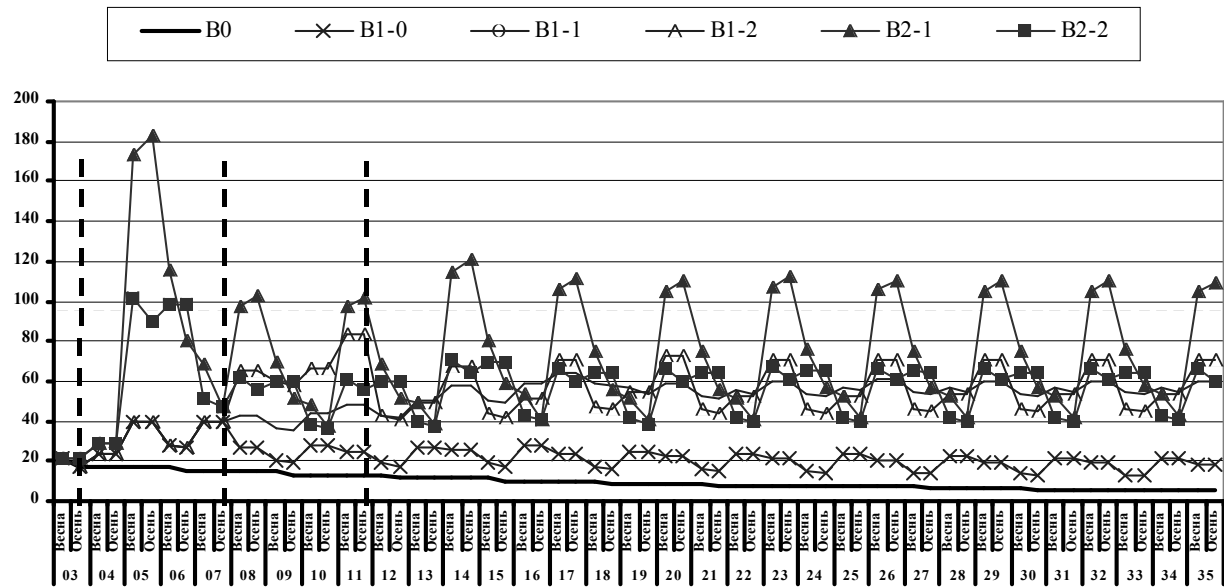


Рис. 4. Динамика пополнения штатных должностей военнослужащих по контракту в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)

(при условии, что пополнение обусловлено ростом численности в соответствии с ФЦП и необходимостью восполнения ухода с контрактной службы (50% лиц, отслуживших контракт, выбывают в МР1); в вариантах В1 (вне ПГ) восполняется только 75% численности ушедших контрактников)

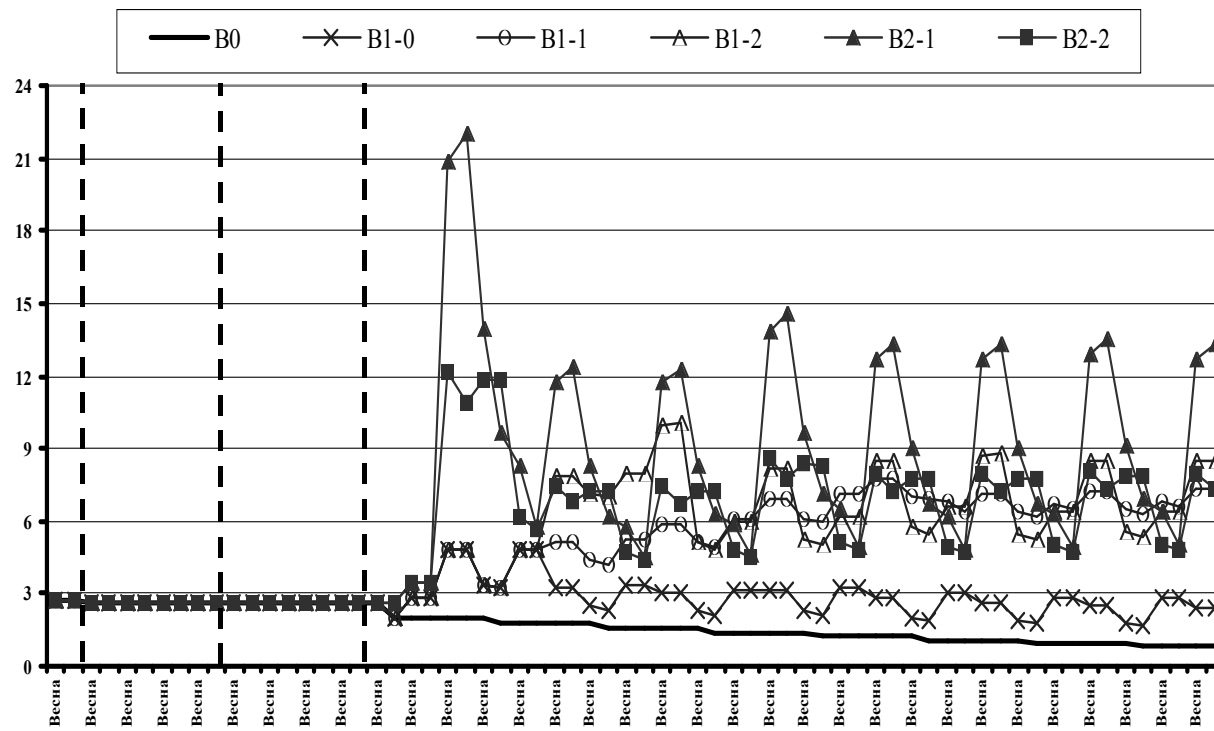


Рис. 5. Динамика убывтия «контрактников» в состав лиц, имеющих выслугу в среднем более 10 лет в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)

Она заслуживает внимания, потому что в рамках нынешнего законодательства может появиться значительное количество лиц, которые после 10–12 лет службы станут правообладателями ряда существенных преференций, в частности, при некоторых условиях – жилья в собственность и пенсий. Изменение численности таких военнослужащих при соблюдении предложенной кадровой политики показано на следующем графике (*рис. 6*).

Если соответствующие законоположения не поправить, то вскоре может произойти увеличение очереди бесквартирных военнослужащих, имеющих право на получение жилья в собственность, с оценочной интенсивностью до 15 тысяч человек в год. Учитывая размер существующей в настоящее время очереди (до 170 тыс. человек) и нынешние темпы ее пополнения офицерами и прапорщиками (более 30 тыс. человек в год), нетрудно понять, что это резко усложнит и без того трудно разрешимую проблему. Еще серьезней будут последствия, если осуществиться концепция, заявленная В.В. Смирновым [25], согласно которой «контрактники» должны приходить в военную организацию на всю оставшуюся жизнь. Тогда темп пополнения ими очереди военнослужащих, нуждающихся в получении жилья, превзойдет темп пополнения ее офицерами.

Исключительно важным представляется анализ динамики призыва граждан на военную службу. На *рис. 7* показана динамика изменения количества лиц, которые в рассматриваемые годы будут призываться на военную службу: до 2008 г. – на 2 года, после – на один год в вариантах серии В1 и на 6 месяцев в серии В2. Очевидно весьма незначительное сокращение призыва в период осуществления ФЦП и возрастание после 2007 г.

Скорее всего, если не форсировать ФЦП, после 2007 г. придется отказаться от 100%-ной укомплектованности военной организации и ограничить темп роста призыва, например 10% в год, что и показано на графике (*рис. 8*) в качестве примера.

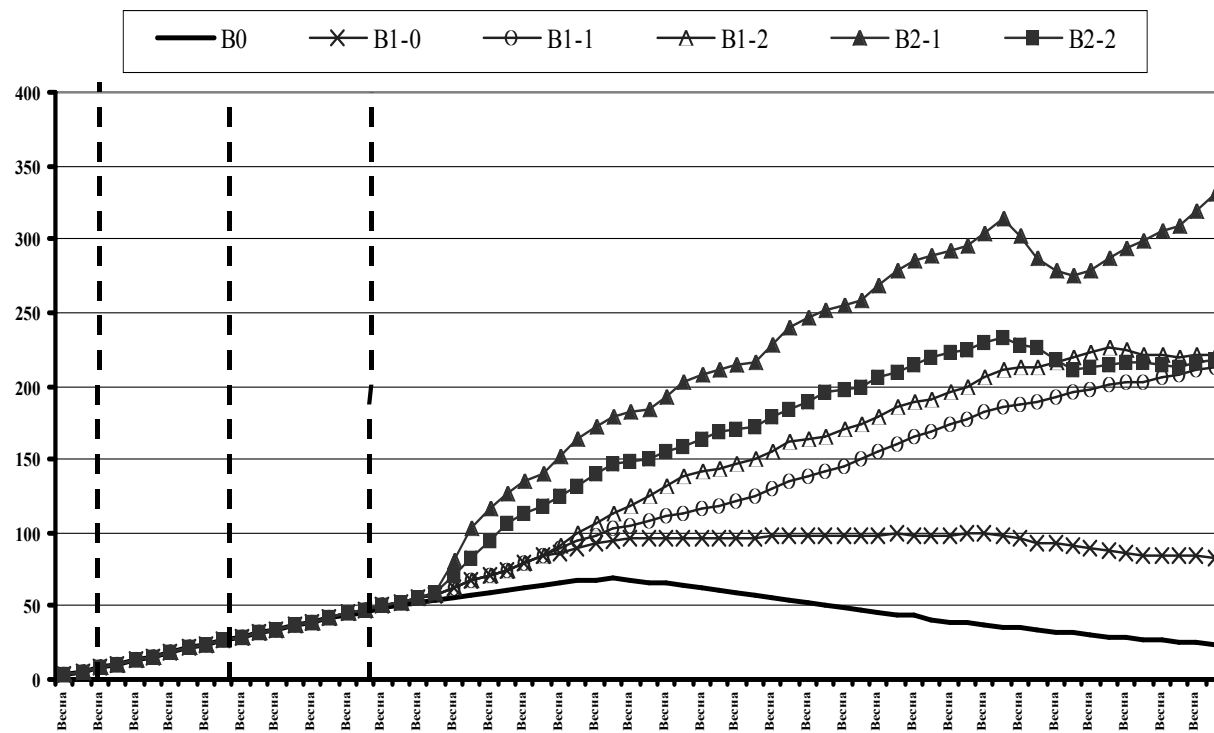


Рис. 6. Численность «контрактников» в составе лиц, имеющих выслугу более 10 лет в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)

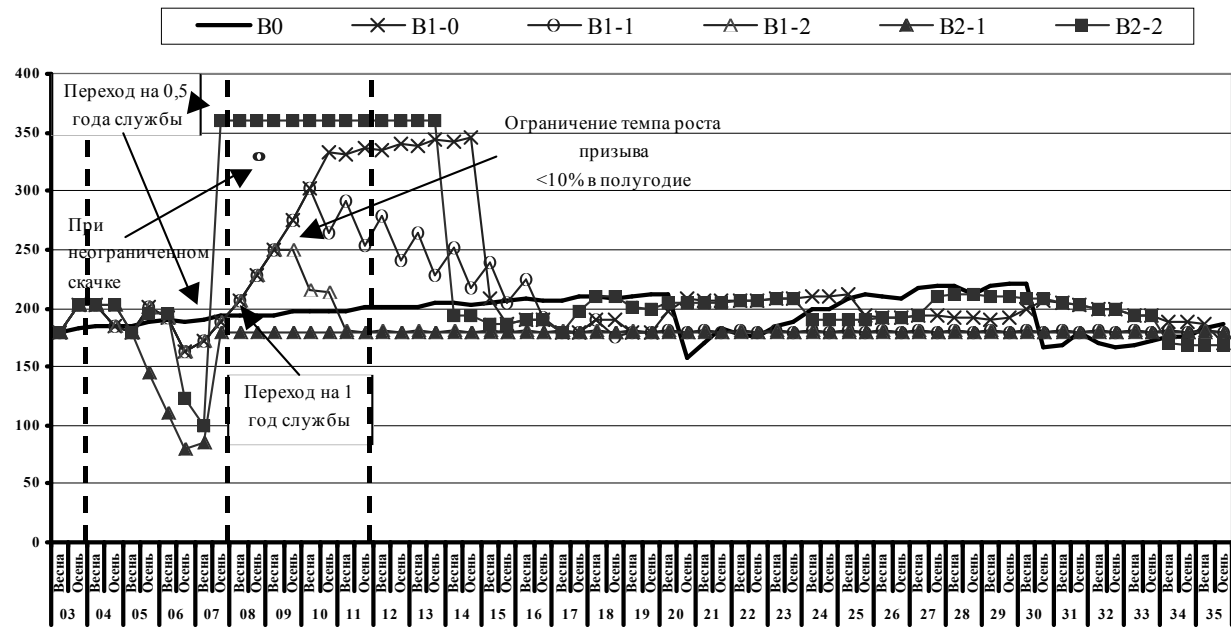


Рис. 7. Количество призываемых на военную службу в ВО РФ
(тыс. чел. каждое полугодие)

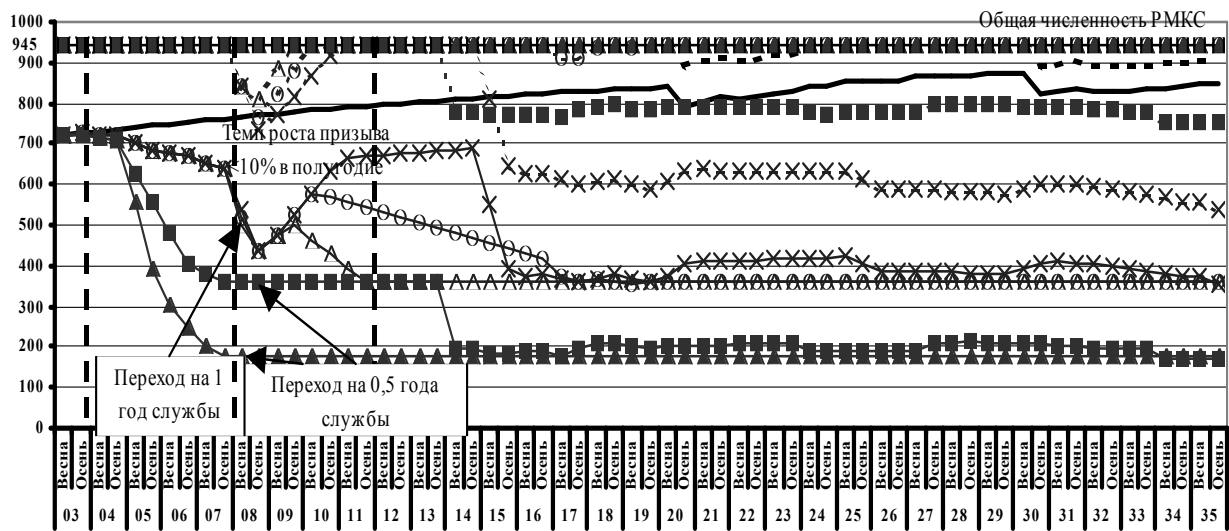


Рис. 8. Общее количество служащих по призыву в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)

Как свидетельствует серия графиков, показанных в Приложении Д, благополучным в смысле укомплектованности с учетом ожидаемого демографического «провала», да и то на пределе возможностей (при отмене большинства отсрочек одновременно с сокращением продолжительности военной службы), может оказаться среди вариантов В1 только вариант В1-2.

Если же рассматривать проблему таким образом, чтобы переход на новую систему комплектования был гарантированно успешным, то активизацию перехода надо начинать не после 2007 г., а раньше.

Несмотря на заранее очевидное противодействие такому ускорению перехода, соответствующие варианты группы В2 в ИЭПП были рассмотрены и проанализированы. Их шифры, как было указано, В2-1 и В2-2.

В этих вариантах предполагается осуществить переход на новую систему всей военной организации РФ ориентировочно до 2008 г. Касаясь организационных аспектов перехода, отметим: действовать следует, не отменяя ФЦП, а в дополнение к ней, не составляя новый план-график Генштаба, а разрешив руководству войск (сил) и командирам воинских частей самим проявлять инициативу в сроках перехода на новый способ комплектования. Дополнительными мероприятиями по переходу предполагается охватить в 2004–2006 гг. всех сержантов (старшин) и всех лиц РМКС, которые сейчас проходят службу по контракту, в том числе вне воинских частей ПГ, затормозив отток «контрактников» из военной организации, если они ей действительно нужны. Это можно выяснить в ходе переаттестации. Затем перевести на контракт всех солдат и матросов в регулярных войсках.

Второй важнейший для общества вопрос – продолжительность военной службы по призыву. Нам представляется целесообразным трактовать слова Президента РФ о том, что необходимо сократить срок службы после 2008 г. до 1, года таким образом, чтобы это понималось как «не более 1 года». А сколько именно – решать по обстановке.

Как показало моделирование, вариант В2-2 осуществим без ущерба для военной организации как в сочетании с переходом на

срок службы, равный 1 году, так и при сокращении срока службы до 6–8 месяцев (предложение ИЭПП).

Конечно же, существенное сокращение продолжительности службы будет оценено обществом самым высоким образом. Об этом свидетельствуют уже упоминавшиеся социологические опросы. И дело не столько в нескольких месяцах разницы. Радикальность решения проблемы комплектования общество, вынужденное отдавать молодых граждан для прохождения военной службы по призыву, признает лишь после того, как изменится предназначение и характер этой службы. При сроке порядка 6 месяцев изменение предназначения службы, использования ее исключительно для обучения военному делу очевидны. При сроке в 1, год по действующему законодательству, второе полугодие может стать аналогом нынешней службы со всеми негативными проявлениями.

3.1.2. Анализ изменения эффективной численности

На представленном ниже графике (*рис. 9*) показано изменение во времени эффективной численности лиц РМКС для совокупности вариантов В1 и В2.

А на следующих диаграммах (*рис. 10 и 11*) показано значение удельных показателей, характеризующих военную эффективность перехода на новую систему комплектования.

Характеризуя эти зависимости, отметим, что сразу после рубежного 2008 г. возможен некоторый «провал» боеспособности военной организации РФ в вариантах В1, который быстро парируется только в варианте В1-2.

Беспокоящим в вариантах В1 является следующее. К концу осуществления ФЦП мы получим приращение военного эффекта от этой программы только для небольшого количества воинских частей постоянной готовности. В остальных воинских частях (в том числе и несущих боевое дежурство) стимулы для продолжения службы снизятся, количество «контрактников» и младших офицеров, скорее всего, будет сокращаться. Это может сделать последствия ФЦП для военной организации РФ негативными, особенно если осуществляются иные угрозы, упомянутые в «Белой книге», для нейтрализации которых потребуются не боеспособные воинские части ПГ, а боеспособные войска (силы) других видов ВС и родов войск.

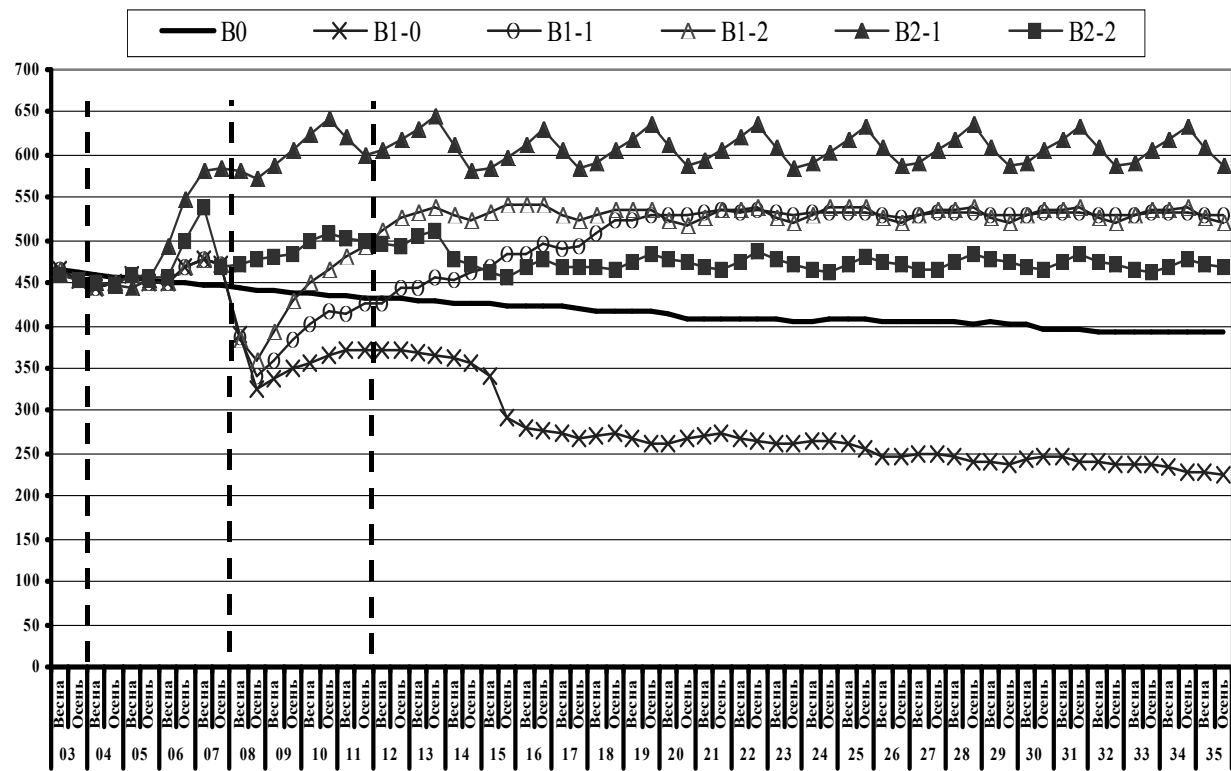


Рис. 9. Эффективная численность РМКС в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)

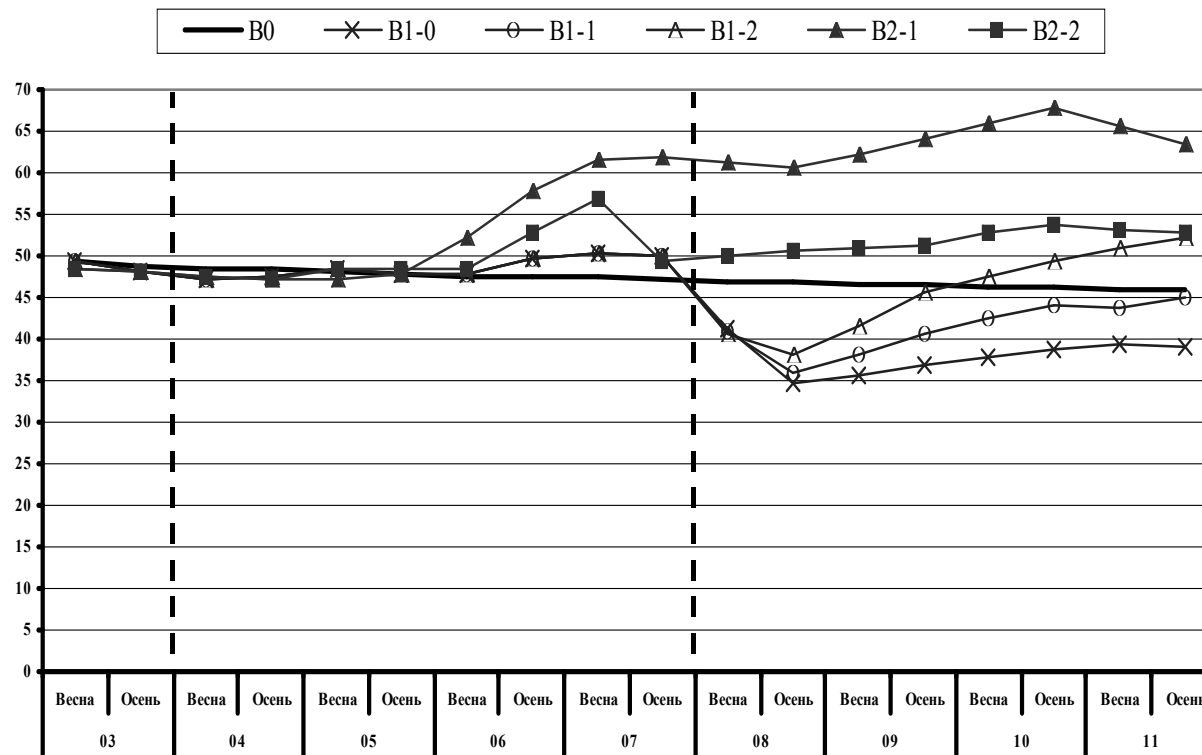


Рис. 10. Удельная численность РМКС в ВО РФ (% по полугодиям)

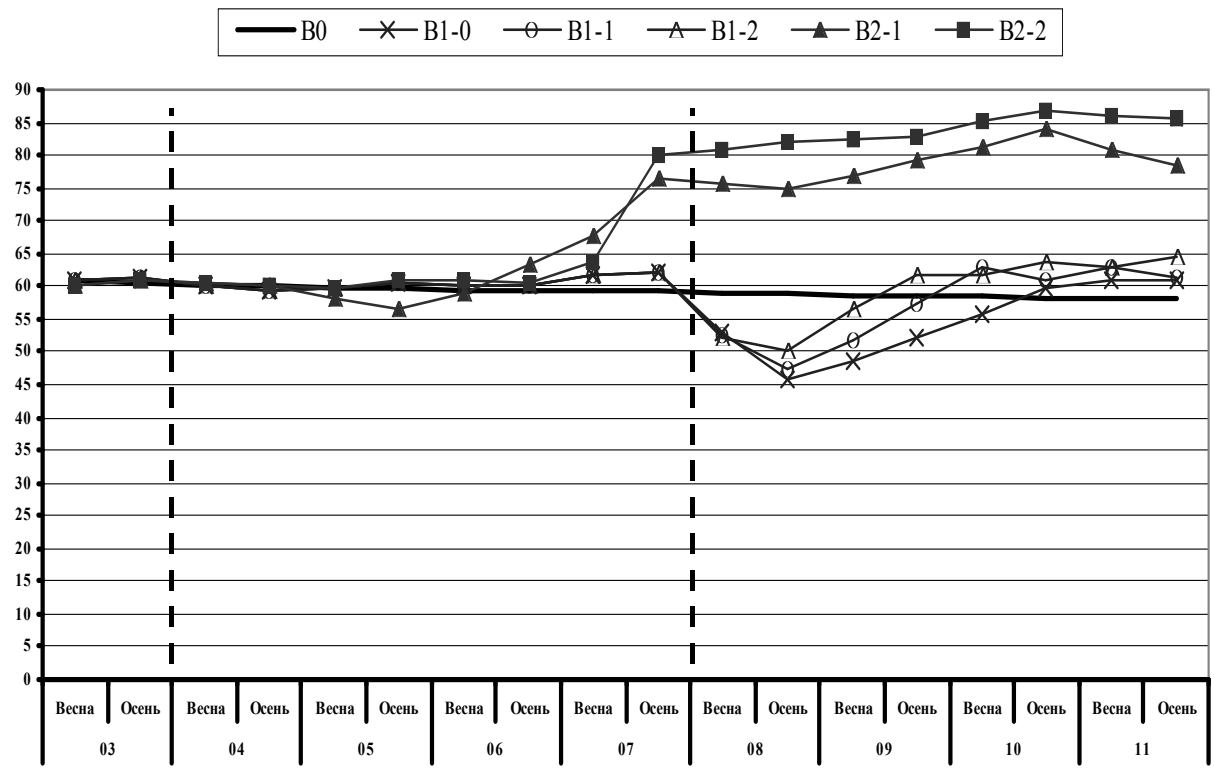


Рис. 11. Удельная зачетная численность РМКС в ВО РФ (% по полугодиям)

Из моделирования варианта В1-0 следует и другое: если переход к новой системе комплектования, начатый ФЦП, не будет продолжен, причем с высокой интенсивностью, то все усилия по созданию воинских частей ПГ вскоре померкнут на фоне снижения общей эффективной численности военной организации РФ. Повторится история середины 1990-х гг.: средства будут израсходованы, количество «контрактников» временно возрастет, а затем начнется плавная деградация боеспособности, чреватая самыми негативными последствиями.

Как показывает моделирование, из вариантов ускорения перехода пристальное внимание должно быть уделено варианту В2-2 (см. рис. 3). Из соответствующих графиков видно, что общая численность военнослужащих РМКС, проходящих военную службу по контракту в регулярных войсках (силах), может быть снижена без гарантированного ущерба для их боеспособности до 585 тыс. человек. Есть у этого варианта и негативный аспект, который состоит в том, что в РФ может не хватить призывного контингента для поддержания общей численности военной организации на нынешнем уровне, если продолжительность службы по призыву будет сокращена до 6 месяцев (см. Приложение Д). Однако если учесть, что «недоукомплектованность» не коснется регулярных войск, а будет проблемой только в смысле заполнения учебных воинских частей, то указанное негативное свойство варианта В2-2 представляется не столь весомым, чтобы перевесить его достоинства.

3.1.3. Анализ динамики и боевых возможностей мобилизационного ресурса

На приведенных ниже графиках (рис. 12 и 13) иллюстрируется динамика мобилизационного ресурса. Здесь налицо снижение как абсолютной, так и эффективной численности.

Отметим, что для оценки влияния реформы системы комплектования на мобилизационный ресурс обязательным становится долгосрочный анализ. Существенные изменения численности МР1 происходят намного позже конца программного периода ФЦП и конца действия «Основ...».

С точки зрения мобилизационной положительным является только благоприятное соотношение категорий лиц, которые после завершения перехода во всех вариантах (кроме В1-0) будут находиться в МР1: из 3–4 человек в ресурсе один будет опытным «контрактником».

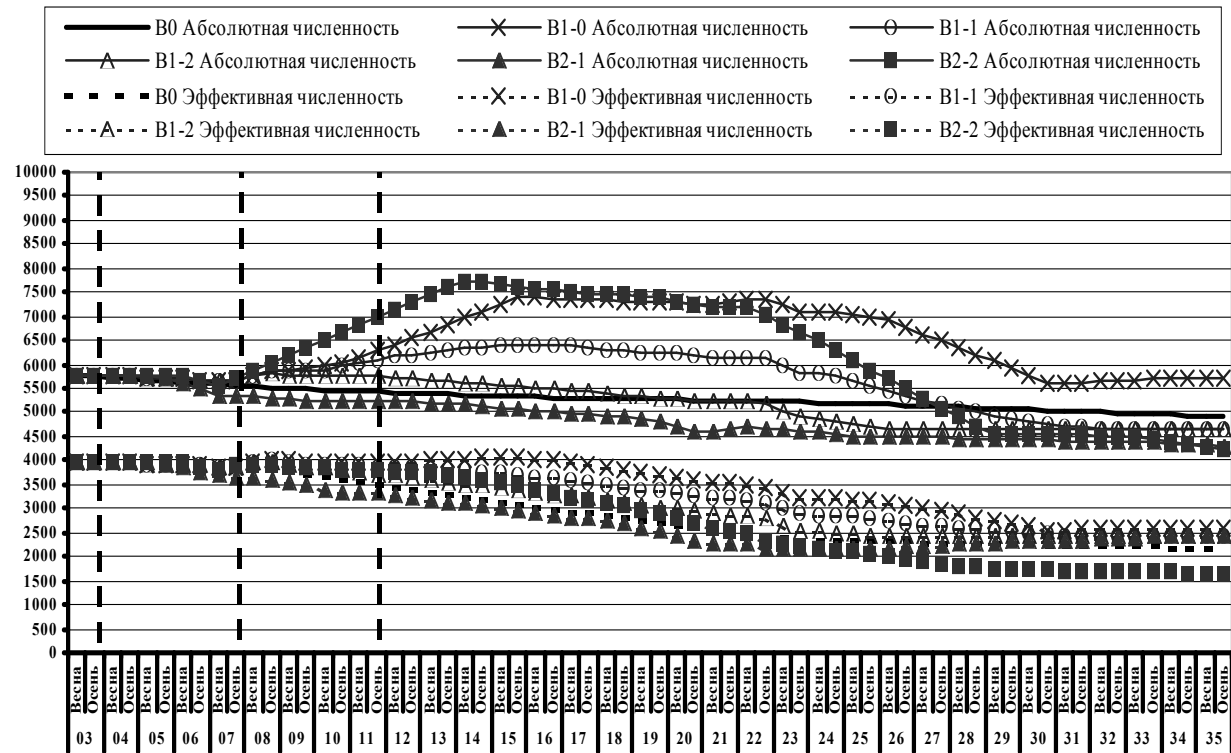


Рис. 12. Абсолютная и эффективная численности мобилизационного ресурса первой категории в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)

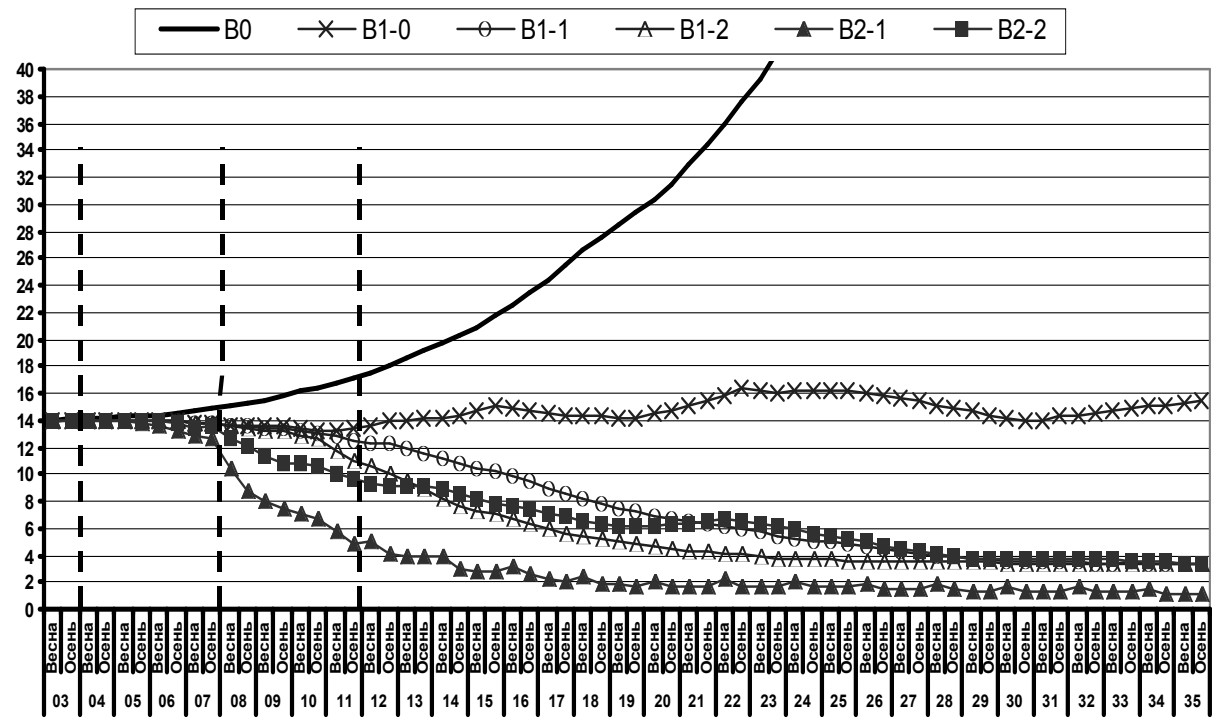


Рис. 13. Соотношение категорий МР1 (численность отслуживших по призыву / численность отслуживших по контракту)

3.2. Анализ ресурсного обеспечения программы и расходов на ее продолжение

Как показано в главе 2, при анализе расходов приходится учитывать большое количество целевых статей и видов расходов. Практически все расходы на ФЦП можно привязать к бюджетной классификации.

3.2.1. Уточнение расходов на ФЦП

Расходы на осуществление ФЦП представлены в *табл. 13*. Эти расходы, в отличие от группировок, принятых при обосновании ФЦП, разделены на две иные группы – в полном соответствии с действующими классификационными группировками. К первой группе отнесены расходы по целевым статьям 601 «Обеспечение личного состава войск (сил) и 605 «Строительство специальных и других объектов». Ко второй – расходы по целевой статье 602 «Боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск (сил)». В основу такого разделения положены существенные различия алгоритмизации расчетов расходов в этих группах. Если расходы первой группы зависят от численности военнослужащих, набираемых по контракту, и от состава их семей, то расходы второй группы зависят от значительно большего количества факторов, главным из которых является дислокация воинских частей и стоящие перед ними задачи, что затрудняет разработку приемлемых по сложности и срокам разработки универсальных алгоритмов расчетов.

В *табл. 14* представлены результаты расчетов, выполненных на базе данных ФЦП, позволяющие оценить возможную погрешность в оценке общей суммы расходов на переход, если не учитывать в методике расходы второй группы.

Табл. 14 получена путем группировки видов расходов *табл. 13* по двум названным выше группам с последующим ранжированием по убыванию видов расходов внутри каждой группы (столбец 4).

Таблица 13

Уточненные суммы расходов на переход к новой системе комплектования (по оценкам ИЭПП)

Наименование расходов	ЦСР	ВР	Расходы	Расходы,
			по ВР	включенные
			млн руб.	в данный ВР
1	2	3	4	5
Обеспечение личного состава войск (сил)	601		35 345,89	
Денежное довольствие (ДД) военнослужащих, в том числе:	601	601	32 413,36	
<i>выплаты окладов по воинским должностям (должностных окладов), окладов по воинским и специальным званиям</i>				14 199,80
<i>выплаты дополнительных видов денежного довольствия военнослужащим за особые условия боевой подготовки</i>				18 021,96
<i>единовременные пособия при заключении контракта</i>				191,60
Вещевое обеспечение военнослужащих, в том числе:	601	603	781,15	
<i>расходы на начальное обеспечение</i>				670,39
<i>дополнительные годовые ассигнования на износ</i>				110,76
Транспортное обеспечение при проезде в отпуск и на лечение военнослужащих и членов их семей:	601	604	168,55	
<i>компенсация за проезд в отпуск</i>				168,55
Обеспечение льгот и компенсаций военнослужащим и членам их семей	601	605	505,64	
<i>компенсация за санаторно-курортное обеспечение</i>				505,64
Прочие расходы, связанные с обеспечением личного состава, в том числе:	601	606	1 477,18	
<i>компенсация за поднаем жилья</i>				316,23
<i>выплата подъемных пособий</i>				257,52
<i>выплата полевых</i>				903,43
Боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск (сил)	602		1 243,94	
Транспортное обеспечение в рамках государственного оборонного заказа	602	609	559,90	
<i>транспортные расходы, связанные с прибытием «контрактников»</i>				59,92
<i>транспортные расходы, связанные с прохождением службы</i>				365,97
<i>транспортные расходы, связанные с убытием военнослужащих из части</i>				134,01
Прочие расходы, связанные с боевой подготовкой и материально-техническим обеспечением войск (сил)	602	615	684,04	

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4	5
НИОКР				55,23
информационное обеспечение набора на контрактную службу				436,97
предварительная подготовка кандидатов в «контрактники»				191,84
Строительство специальных и других объектов	605		14 865,92	
Специальные объекты, в том числе:	605	630	14 865,92	
общежития упрощенного типа (реконструкция)				5 525,79
общежития с жилыми ячейками				9 340,13
ОБЩИЕ РАСХОДЫ			51 455,75	51 455,75

Отдельно, во второй строке снизу, подсчитана доля расходов второй группы в общей сумме расходов, которая характеризует величину погрешности в оценке суммы расходов на переход, если при подсчете этой суммы исключить сумму расходов второй группы. Как следует из табл. 14, величина этой погрешности составляет 2%.

Таблица 14

Оценка доли расходов на переход к новой системе комплектования, учитываемых в модели затрат, в их общей сумме

Наименование расходов	ЦСР	ВР	Сумма	Доля в общей сумме	Сумма накопленным итогом	Доля в сумме с накопленным итогом
			млн руб.	%	млн руб.	%
1	2	3	4	5	6	7
Расходы первой группы – целевые статьи расходов 601 и 605						
Денежное довольствие военнослужащих	601	601	32 413,36	62,99	32 413,36	62,99
Специальные объекты, в том числе:	605	630	14 865,92	28,89	47 279,29	91,88
Прочие расходы, связанные с обеспечением личного состава	601	606	1 477,18	2,87	48 756,47	94,75
Вещевое обеспечение военнослужащих, в том числе:	601	603	781,15	1,52	49 537,62	96,27
Обеспечение льгот и компенсаций военнослужащим и членам их семей	601	605	505,64	0,98	50 043,26	97,25
Транспортное обеспечение при проезде в отпуск и на лечение военнослужащих и членов их семей	601	604	168,55	0,33	50 211,81	97,58

Продолжение таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7
Расходы второй группы – целевая статья расходов 602						
Прочие расходы, связанные с боевой подготовкой и материально-техническим обеспечением войск (сил)	602	615	684,04	1,33	50 895,85	98,91
Транспортное обеспечение в рамках государственного оборонного заказа	602	609	559,90	1,09	51 455,75	100,00
По второй группе в целом				2,42		
ОБЩИЕ РАСХОДЫ			51 455,75			

3.2.2. Анализ расходов на осуществление и продолжение ФЦП

На основе результатов приведенного выше анализа расходов на ФЦП в имитационной математической модели учтены все основные статьи и виды из этих расходов, скорректированы допущенные неточности. Вместе с тем, во избежание расхождений с утвержденной ФЦП, в модели осуществлена корректировка оценки расходов, в результате чего на программном периоде устранены какие-либо расхождения модельных оценок вариантов группы В1 с ФЦП.

Все расчеты выполнены в ценах 2003 г. с детальной привязкой к бюджетной классификации.

Общий вывод по оценке расходов на осуществление ФЦП и на ее продолжение по тому или иному варианту может быть таким: мероприятия – дорогостоящи, но посильны для нынешнего состояния экономики страны. При этом, как уже было сказано, вариант В1-0 не обеспечивает переход на новую систему всей военной организации РФ, а вариант В1-1 затягивает его сверх сроков, установленных «Основами...».

Что касается продолжения ФЦП, то рекомендации, вытекающие из моделирования, могут быть такими.

Во-первых, целесообразно упорядочить расходование бюджетных средств на переход. Для этого не следует в будущем добавлять к расходам, которые действительно связаны с переходом на новую систему комплектования, те, которые направлены на другие цели. Повторимся: эта рекомендация не отрицает необходимости значительной части расходов, от которых будет зависеть боеспособность войск (сил) и условия жизнедеятельности военнослужащих. Но учет этих расходов должен осуществляться по другим статьям и видам расходов.

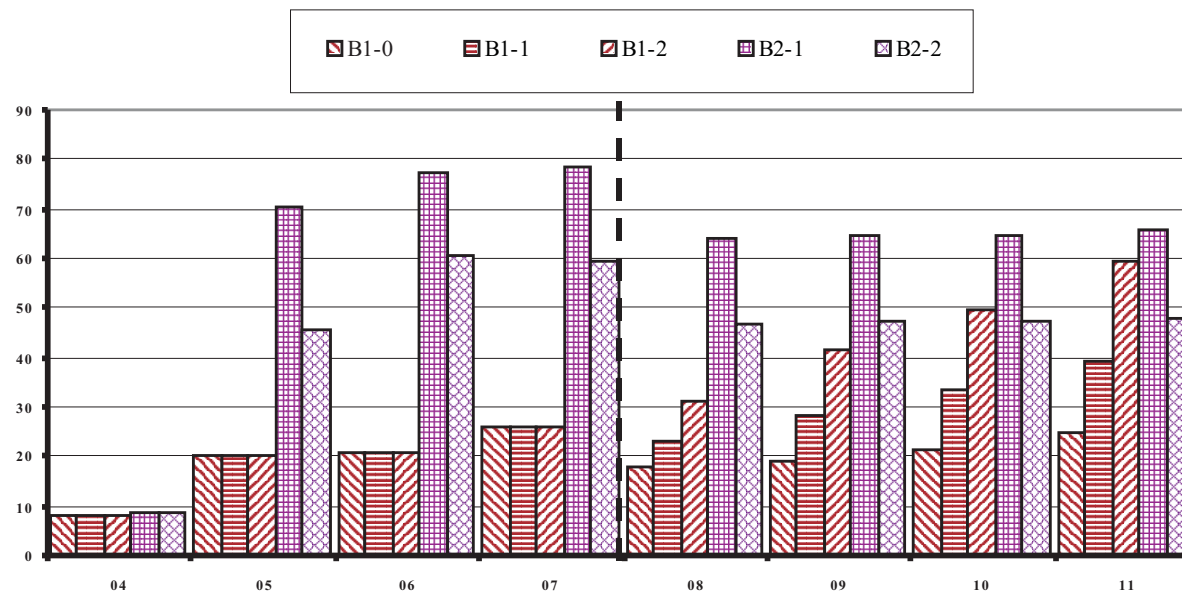


Рис. 14. Суммарные расходы по различным вариантам в масштабе ВО РФ (млрд руб./год)

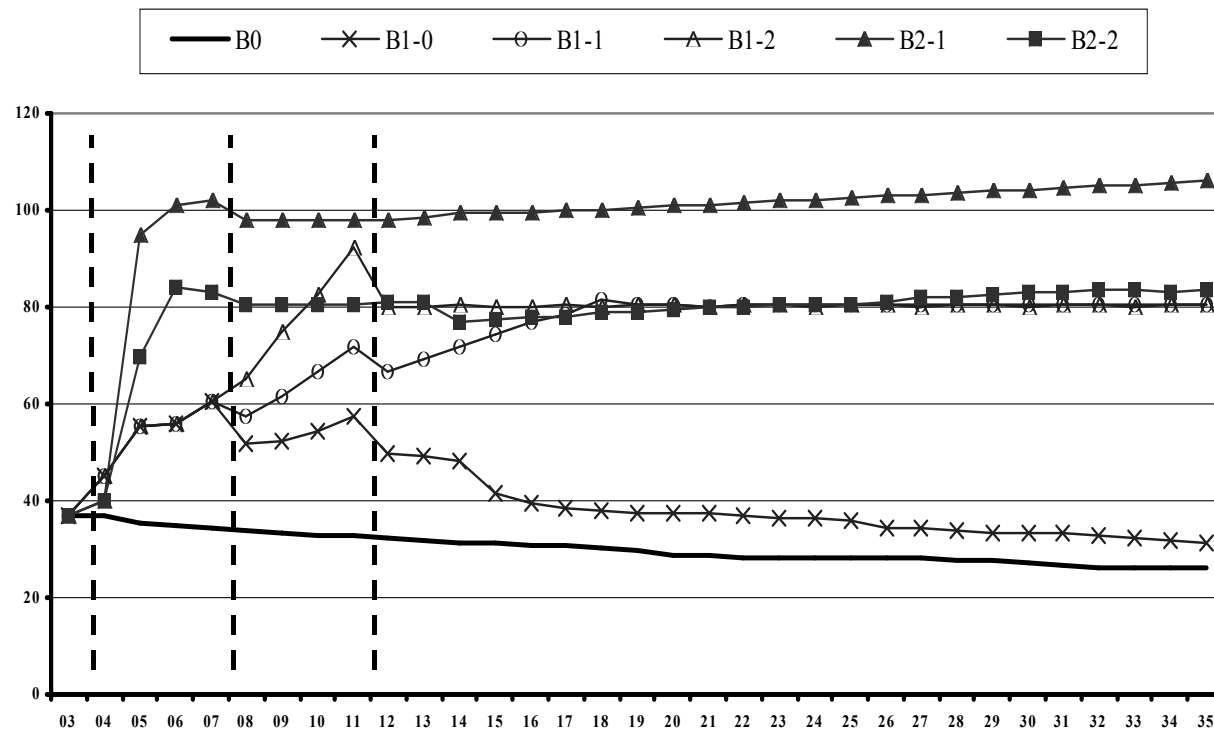


Рис. 15. Суммарные расходы на содержание РМКС в масштабе
ВО РФ (млрд руб./год)

Во-вторых, говоря об экономических последствиях перехода на новую систему комплектования, не следует исключать из рассмотрения долгосрочные расходы, которые понадобятся в будущем, и тем самым перекладывать груз ответственности за нынешние реформы на потомков. Последняя серия прилагаемых графиков (рис. 16–18), отражающих результаты расчетов для вариантов В0, В1-0, В1-1 и В1-2, свидетельствует о том, что даже при рациональной кадровой политике, которая выражается возвратом в гражданскую сферу половины «контрактников», заключающих последовательно три раза на 3 года каждый контракт, расходы на последующее затем увольнение, на выплаты пенсий и обеспечение жильем оказываются значительными. Их надо учитывать и заранее планировать. А иная концепция, допускающая для каждого «контрактника» возможность прихода в военную организацию «на всю жизнь», точнее сказать до пенсии, будет непосильной для государства.

Заметим, что нынешняя стратегия законодательного обеспечения ФЦП чревата большими издержками. Принимаются поправки к законам, позволяющие решить проблему укомплектования, и не рассматриваются те, которые касаются условий службы и всех видов обеспечения. А ведь сохранение многих действующих законоположений (в частности, по кадровой политике в отношении РМКС, по статусу «контрактников» в сопоставлении с прапорщиками и мичманами, по обеспечению жильем и некоторым другим преференциям) далее недопустимо. Соответствующие законоположения должны быть пересмотрены до начала массового набора «контрактников» в военную организацию. Промедление чревато огромными затратами средств, непосильными для страны даже в отдаленном будущем.

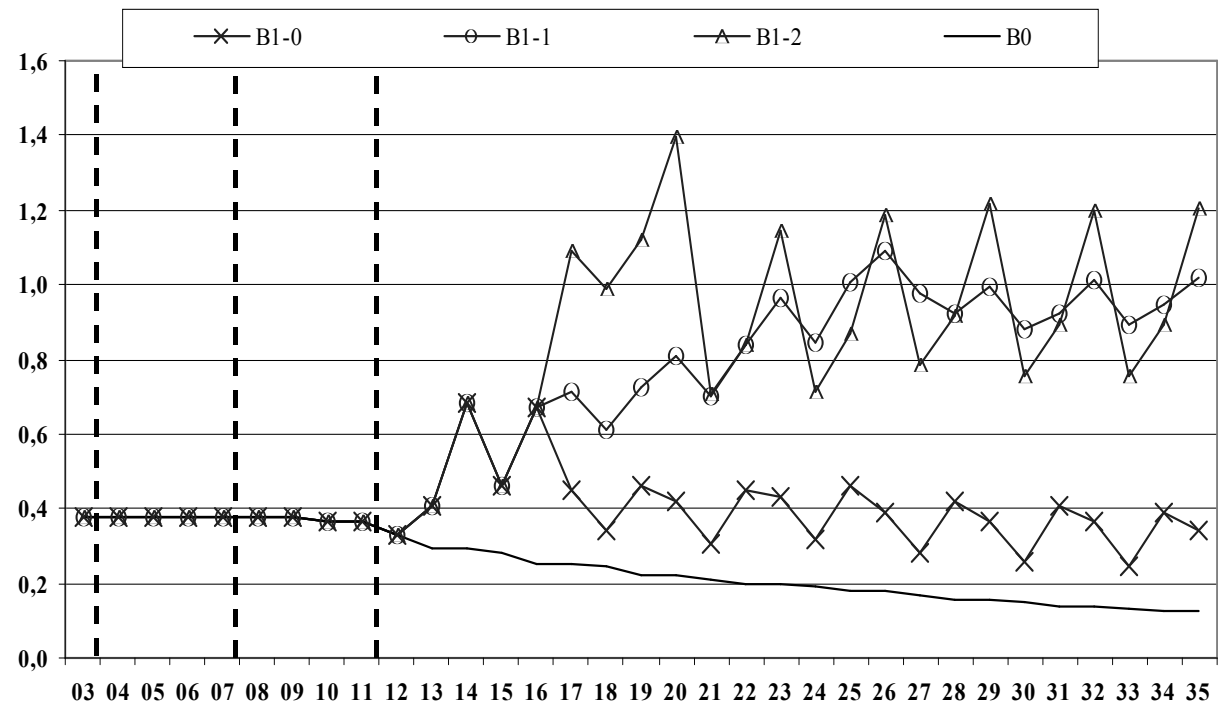


Рис. 16. Возможные дополнительные расходы на выходные пособия уходящим «контрактикам» (млрд руб./год)

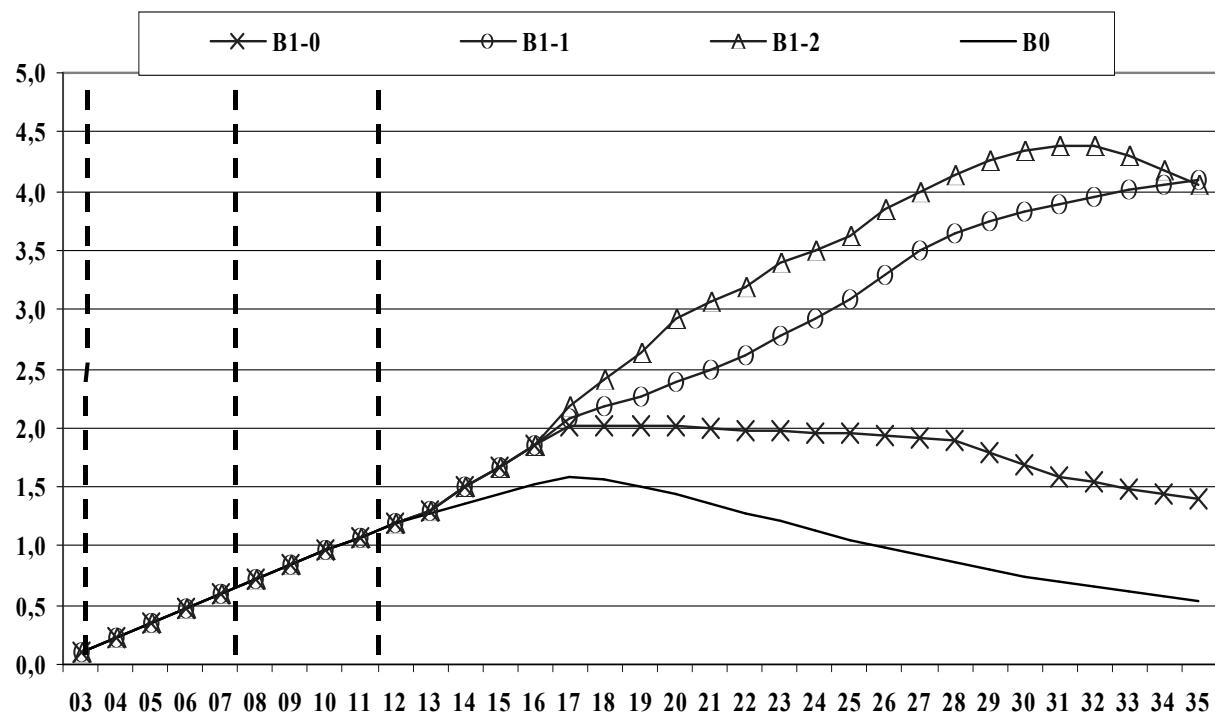


Рис. 17. Возможные дополнительные расходы на пенсии уходящим «контрактникам» (млрд руб./год)

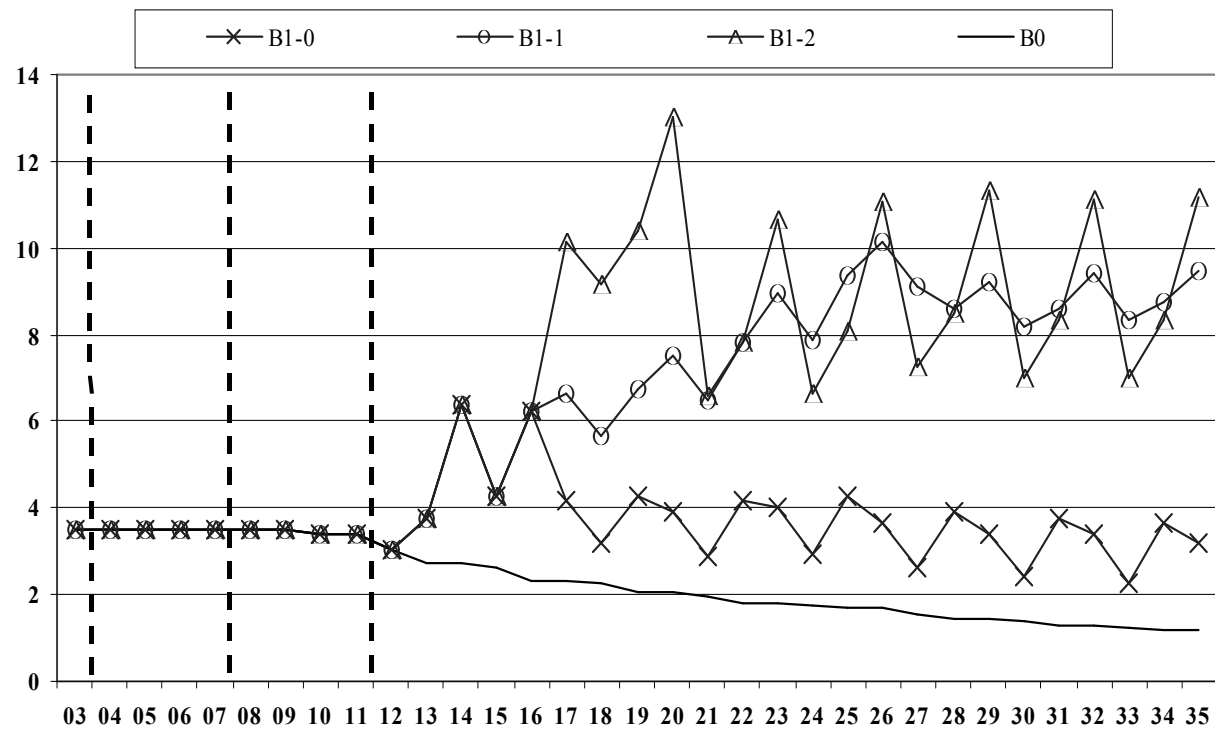


Рис. 18. Возможные дополнительные расходы на жилье уходящим «контракторам» (млрд. руб./год)

3.2.3. Оценка дополнительных расходов на ускорение перехода на новую систему комплектования

Расходы на активизацию или ускорение перехода на новую систему комплектования зависят от того, что понимать под переходом, затем – под его активизацией, а также – за какой период оценивать расходы.

В данном исследовании считается, что переход к новой системе должен завершиться укомплектованием всех регулярных войск (сил) личным составом исключительно по контракту, а также сокращением срока и изменением предназначения службы по призыву.

При таком понимании переход к новой системе комплектования не эквивалентен выполнению ФЦП. Продолжение мероприятий ФЦП с тем же темпом также не приблизит переход. С натяжкой можно посчитать переходом к новой системе комплектования реализацию варианта В1-2. Но и она выходит за пределы программного периода ФЦП и даже за пределы, установленные «Основами...», – т.е. за 2010 г.

Следовательно, для оценки дополнительных расходов следует сопоставить расходы по вариантам, предусматривающим активизацию перехода и его завершение до 2008 г., с одной стороны, и продолжение ФЦП и завершение перехода намного позже 2008 г., с другой.

Конкретные суммы бюджетных средств должны быть учтены в долгосрочных планах, а также в среднесрочном перспективном финансовом плане (в соответствии с Бюджетным кодексом он будет разрабатываться в 2004 г. на период 2005–2007 гг.). Кроме того, должна быть подготовлена соответствующая заявка в проект федерального бюджета на 2005 г. и в проект корректировки ФЦП.

Детально такого рода расчеты могут быть сделаны на основании методик, разработанных специалистами ИЭПП. Однако сделать их целесообразно после принятия закона и других нормативных актов, позволяющих превратить ориентировочные расчеты расходов в законодательно предусмотренные, достоверные. Поэтому приводимые ниже результаты расчетов следует рассматривать только как ориентировочные.

На *рис. 19* показана разница между расходами на осуществление варианта В2-2, как наиболее рационального из вариантов осуществления перехода, и расходами на вариант В1-2 (ускоренного продолжения ФЦП).

Из всех расходов наиболее важными для анализа являются дополнительные расходы, которых потребует вариант В2-2 в 2005 г. (для начала работы над бюджетной заявкой), и расходы за период до 2008 г. (для включения их в перспективный финансовый план). После 2008 г. финансирование может оставаться стабильным, а если и будет меняться, то только в соответствии с общей стратегией повышения денежного довольствия всех военнослужащих. Кроме того, добавятся расходы на накопительно-ипотечную систему обеспечения всех военнослужащих жильем, что выходит за рамки рассматриваемых в данном случае вопросов.

Расчеты показали, что в 2005 г. в федеральный бюджет необходимо было бы дополнительно включить расходы на общую сумму 25,5 млрд руб., в 2006 г. – 39,9 млрд руб., в 2007 г. – 33,8 млрд руб. Итого за четыре года программного периода ФЦП дополнительные расходы составят 99,2 млрд руб. в ценах 2003 г. В среднем за год это не превышает 25 млрд руб. или 4,4% от общих расходов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства в 2003 г. Ниже в *табл. 15–17* представлены расходы по отдельным видам и целевым статьям, посчитанные для вариантов В1-2 и В2-2, а также различия между ними. Следует отметить, что основную долю расходов составляют расходы на предоставление денежного содержания лицам, переводимым на контракт, и повышение денежного довольствия «контрактникам» в виде надбавок. Это связано прежде всего с тем, что вариант В1-2 не предполагает повышения денежного довольствия «контрактникам», проходящим военную службу в воинских частях, не включенных в состав ПГ. В варианте В2-2 данное повышение составляет 3300 руб. в месяц. Кроме того, после 2005 г. численность «контрактников» в варианте В2-2 превышает численность «контрактников» в варианте В1-2. Из этого следует и повышение доли дополнительной командирской надбавки офицерам в общей сумме расходов.

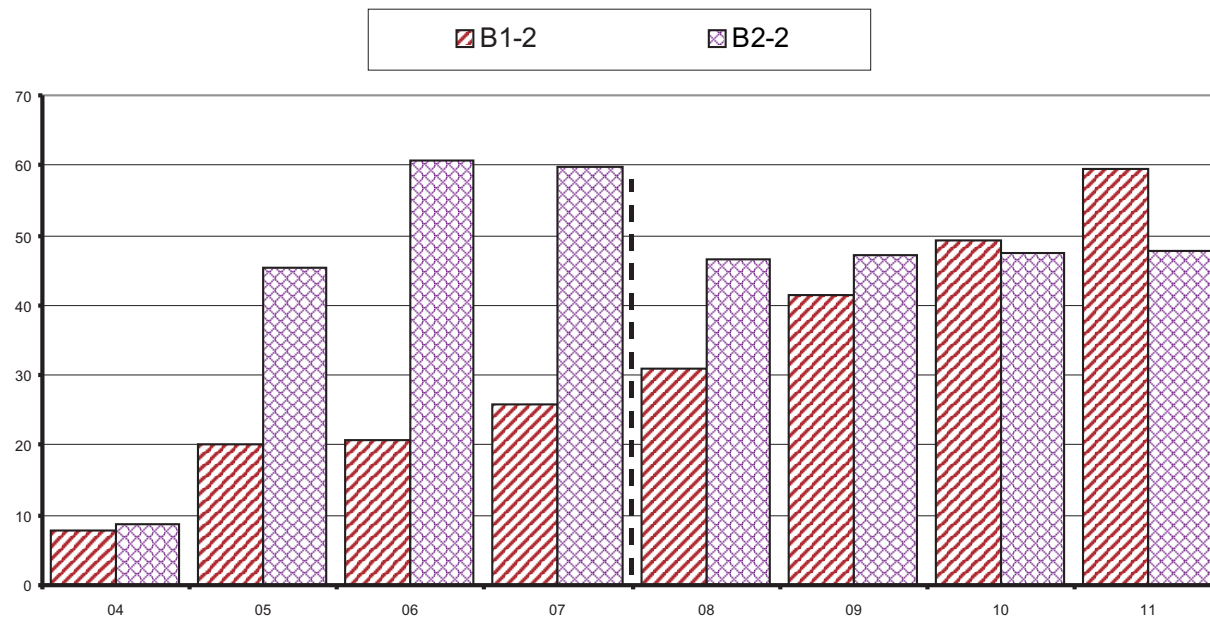


Рис. 19. Расходы по вариантам (млрд руб./год)

Расходы по варианту В1-2 (млн руб.)

Годы	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004–2007	2008–2011
РАСХОДЫ НА «КОНТРАКТНИКОВ»											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ДД всех «контрактников»	9336	9344	10531	11336	12571	15088	17974	20892	23812	43783	77766
Повышение ДД «контрактников»	875	1272	2779	3913	5418	8131	11181	14231	19842	13382	53386
Полевые выплаты	957	958	1079	1162	1288	1547	1842	2141	2441	4488	7971
Вещевое обеспечение «контрактников», в том числе	799	846	1127	1076	1295	1699	1956	2216	2475	4344	8346
<i>расходы на начальное обеспечение</i>	-26	20	196	73	184	366	369	372	372	473	1479
<i>дополнительные годовые ассигнования на износ</i>	825	826	931	1003	1111	1333	1587	1844	2103	3871	6867
Продовольственное обеспечение «контрактников»	4147	4151	4678	5036	5585	6703	7985	9281	10578	19450	34548
Транспортные расходы на «контрактников»	104	114	156	121	159	243	210	248	332	550	1033
Выплата компенсации за санаторно-курортное обеспечение «контрактников»	134	134	151	162	180	216	257	299	341	626	1112
Выплата компенсации на проезд в отпуск	401	401	452	486	539	647	771	896	1022	1879	3337
Подъемные пособия	-10	7	75	28	71	141	142	143	143	181	568
Единовременные пособия при заключении контракта	59	72	122	84	122	199	179	203	253	400	835
Суммарные расходы на жилье, в том числе:	214	2147	3755	1987	3556	6189	6255	6322	6389	11445	25155
<i>выплаты за поднаем жилья</i>	214	214	241	259	288	345	411	478	545	1002	1779

Продолжение таблицы 15

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
переоборудование казарм в общежития	0	1933	3514	1728	3268	5844	5844	5844	5844	10443	23376
Дополнительная командирская надбавка	2202	2205	2485	2675	2967	3560	4241	4930	5619	10332	18350
РАСХОДЫ НА «СРОЧНИКОВ»											
ДД всех «срочников»	1344	1343	1291	1255	1200	866	908	832	702	5089	3308
Вещевое обеспечение «срочников»	2407	2380	2182	2190	2027	906	1820	1262	1032	8779	5020
расходы на начальное обеспечение	15	-12	-116	-44	-110	-636	203	-218	-218	-282	-869
дополнительные годовые ассигнования на износ	2392	2392	2298	2234	2137	1542	1617	1480	1250	9061	5889
Продовольственное обеспечение «срочников»	13465	13461	12934	12576	12028	8681	9103	8331	7034	50998	33148
Транспортные расходы на «срочников»	253	249	243	227	232	320	278	271	212	951	1082
ОБЩИЕ РАСХОДЫ В ВО РФ	36685	39126	44186	44387	49373	55136	65103	72498	82227	177072	274964
Дополнительные расходы на ПГ, предусмотренные в ФЦП	0	5756	11333	11441	11016	9886	9886	9886	9886	39546	39546
ОБЩИЕ расходы с учетом дополнительных	36685	44881	55519	55828	60389	65023	74989	82385	92113	216618	314510

Таблица 16

Расходы по варианту В2-2 (млн руб.)

Годы	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004–2007	2008–2011
РАСХОДЫ НА «КОНТРАКТНИКОВ»											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ДД всех «контрактников»	9439	9859	14759	20972	24089	24541	24541	24541	24541	69680	98164
Повышение ДД «контрактников»	875	1272	13932	19797	22739	23165	23165	23165	23165	57739	92661

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Полевые выплаты	968	1011	1513	2150	2469	2515	2515	2515	2515	7142	10062
Вещевое обеспечение «контрактников», в том числе	834	943	2092	2665	2379	2166	2166	2166	2166	8079	8664
<i>расходы на начальное обеспечение</i>	0	72	789	811	252	0	0	0	0	1924	0
<i>дополнительные годовые ассигнования на износ</i>	834	871	1303	1854	2127	2166	2166	2166	2166	6155	8664
Продовольственное обеспечение «контрактников»	4193	4380	6557	9317	10702	10902	10902	10902	10902	30956	43609
Транспортные расходы на «контрактников»	110	127	298	304	189	297	304	189	297	918	1087
Выплата компенсации за санаторно-курортное обеспечение «контрактников»	135	141	211	300	345	351	351	351	351	997	1404
Выплата компенсации на проезд в отпуск	405	423	633	900	1034	1053	1053	1053	1053	2990	4212
Подъемные пособия	0	27	303	312	97	0	0	0	0	739	0
Единовременные пособия при заключении контракта	66	87	292	299	151	180	184	115	179	829	658
Суммарные расходы на жилье, в том числе	216	2158	11533	12003	4138	562	562	562	562	29832	2248
<i>выплаты за поднаем жилья</i>	216	225	337	480	552	562	562	562	562	1594	2248
<i>переоборудование казарм в общежития</i>	0	1933	11196	11523	3586	0	0	0	0	28238	0
Дополнительная командирская надбавка	2226	2326	3483	4948	5685	5792	5792	5792	5792	16442	23168

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
РАСХОДЫ НА «СРОЧНИКОВ»											
ДД всех «срочников»	1340	1320	1104	828	690	670	670	670	670	3942	2680
Вещевое обеспечение «срочников»	2384	2309	1500	995	1079	1192	1192	1192	1192	5883	4768
<i>расходы на начальное обеспечение</i>	0	-42	-464	-478	-149	0	0	0	0	-1133	0
<i>дополнительные годовые ассигнования на износ</i>	2384	2351	1964	1473	1228	1192	1192	1192	1192	7016	4768
Продовольственное обеспечение «срочников»	13419	13232	11055	8295	6910	6710	6710	6710	6710	39493	26839
Транспортные расходы на «срочников»	253	260	241	202	301	450	450	465	451	1003	1815
ОБЩИЕ РАСХОДЫ В ВО РФ	36863	39918	69651	84359	83131	80547	80556	80389	80546	277059	322039
Дополнительные расходы на ПГ, предусмотренные в ФЦП	0	5756	11333	11441	11016	0	0	0	0	39546	0
ОБЩИЕ расходы с учетом дополнительных	36863	45673	80984	95800	94148	80547	80556	80389	80546	316605	322039

Таблица 17

Сравнение затрат по вариантам В2-2 и В1-2 (млн руб.)*

Разность вариантов В2-2 и В1-2											
Годы	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2007	2008-2011
РАСХОДЫ НА «КОНТРАКТНИКОВ»											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ДД всех «контрактников»	103	515	4228	9636	11519	9453	6567	3649	729	25898	20398
Повышение ДД «контрактников»	0	0	11152	15883	17321	15034	11984	8934	3323	44357	39274
Полевые выплаты	11	53	433	988	1181	969	673	374	75	2654	2091

Продолжение таблицы 17

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Вещевое обеспечение «контрактников», в том числе	35	97	965	1589	1084	467	210	-50	-309	3735	318
<i>расходы на начальное обеспечение</i>	26	52	593	738	68	-366	-369	-372	-372	1451	-1479
<i>дополнительные годовые ассигнования на износ</i>	9	45	372	851	1016	833	579	322	63	2284	1797
Продовольственное обеспечение «контрактников»	46	229	1878	4281	5117	4199	2917	1621	324	11505	9062
Транспортные расходы на «контрактников»	6	13	142	183	30	54	94	-58	-35	368	55
Выплата компенсации за санаторно-курортное обеспечение «контрактников»	1	7	60	138	165	135	94	52	10	370	292
Выплата компенсации на проезд в отпуск	4	22	181	413	494	406	282	157	31	1111	875
Подъемные пособия	10	20	228	284	26	-141	-142	-143	-143	558	-568
Единовременные пособия при заключении контракта	8	15	170	216	29	-19	4	-88	-74	429	-177
Суммарные расходы на жилье, в том числе	2	11	7778	10016	582	-5627	-5693	-5760	-5827	18387	-22907
<i>выплаты за поднаем жилья</i>	2	11	96	221	264	217	151	84	17	592	469
<i>переоборудование казарм в общежития</i>	0	0	7682	9795	318	-5844	-5844	-5844	-5844	17795	-23376

Продолжение таблицы 17

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Дополнительная командирская надбавка	24	121	998	2273	2718	2232	1551	862	173	6110	4818
РАСХОДЫ НА «СРОЧНИКОВ»											
ДД всех «срочников»	-4	-23	-187	-427	-510	-196	-238	-162	-32	-1147	-628
Вещевое обеспечение «срочников»	-23	-71	-682	-1195	-948	286	-628	-70	160	-2896	-252
<i>расходы на начальное обеспечение</i>	-15	-30	-348	-434	-39	636	-203	218	218	-851	869
<i>дополнительные годовые ассигнования на износ</i>	-8	-41	-334	-761	-909	-350	-425	-288	-58	-2045	-1121
Продовольственное обеспечение «срочников»	-46	-229	-1878	-4281	-5117	-1971	-2393	-1621	-324	-11505	-6309
Транспортные расходы на «срочников»	0	11	-2	-25	69	130	172	194	238	53	734
ОБЩИЕ РАСХОДЫ В ВО РФ	178	792	25465	39972	33759	25411	15454	7891	-1680	99987	47075
Дополнительные расходы на ПГ, предусмотренные в ФЦП	0	0	0	0	0	-9886	-9886	-9886	-9886	0	-39544
ОБЩИЕ расходы с учетом дополнительных	178	792	25465	39972	33759	15524	5567	-1996	-11567	99987	7531

*Положительное значение в таблице означает превышение затрат по варианту В2-2 над вариантом В1-2. Отрицательное – превышение В1-2 над В2-2.

3.3. Анализ механизма реализации программы, организации управления программой и контроля за ее выполнением

Военно-экономический анализ перехода на новую систему комплектования был бы, по мнению специалистов ИЭПП, неполным, если бы он ограничился ответами только на два вопроса: каков ожидаемый военный эффект и каковы затраты на его достижение? Дело в том, что выделенными расходами еще предстоит рационально распорядиться, чтобы добиться желаемого эффекта, и проконтролировать результативность проведенных мероприятий и соответствующих им расходов.

Заметим, что возможные недостатки в осуществлении ФЦП закладывались еще на стадии ее разработки. Например, Постановлением [22] (пункт 3) определено понятие «инициатор постановки проблем для решения программными методами». Из последующих пунктов 4 и 5 Постановления можно только догадаться, что именно «инициатор» готовит материалы с предложениями о программной разработке проблемы на федеральном уровне с обоснованиями и направляет их в Минэкономразвития РФ на рассмотрение. От дальнейшего участия в процессе, начиная с рассмотрения предложения и кончая его отклонением или анализом результатов реализации программы, «инициатор» исключен полностью.

Еще больше вопросов вызывает контроль за ходом реализации утвержденной программы. Прежде всего следует обратить внимание на то, что в разделе «VII. Управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения» утвержденного «Порядка» [22] слово «контроль» встречается всего один раз и то в контексте осуществления контроля государственными заказчиками за ходом работ поставщиков по выполнению государственных контрактов.

Федеральный орган исполнительной власти, на который возложена ответственность за *осуществление контроля* за ходом реализации программы, в Постановлении в явном виде не определен. Можно только догадываться, что эту ответственную функцию Правительство РФ оставило за собой. Однако никаких записей, свидетель-

ствующих о проведении правительственными органами контрольно-ревизионных мероприятий, в Постановлении нет.

Возложенные на Минэкономразвития РФ, совместно с Минфином РФ и другими «заинтересованными органами исполнительной власти», функции – сбора информации и докладов от государственных заказчиков о ходе выполнения программ, подготовки и представления в Правительство РФ докладов *о ходе их реализации*, – относятся к категории информационной деятельности.

Контроль, как известно, – понятие более сложное, зачастую трактуемое по-разному. Традиционно он начинается с изучения фактического состояния дел на местах и заканчивается актом по итогам проверки. Подготовка же доклада контролирующего органа по материалам доклада проверяемого органа мало похожа на проверку деятельности последнего.

Справедливости ради следует отметить, что пунктом 36 Постановления на Минэкономразвития РФ с участием Минфина РФ, государственных заказчиков целевых программ, заинтересованных органов государственной власти возложена организация *экспертных проверок* хода реализации отдельных целевых программ. При этом должно быть обращено внимание на выполнение сроков реализации программных мероприятий, на целевое и эффективное использование средств, выделяемых на их реализацию, конечные результаты программы.

По результатам экспертных проверок предусмотрена подготовка предложений для внесения их в Правительство РФ, в частности, о целесообразности продолжения работ и финансирования программ или об их прекращении, уточнения льгот или применения санкций к участникам реализации программ. Однако использование метода экспертных оценок или, как записано в Постановлении, «экспертных проверок», эффективно *на этапе предварительного контроля*, осуществляемого до начала непосредственных работ по программе, т.е. на этапе ее разработки.

На *этапах текущего и последующего контроля*, осуществляемых непосредственно в ходе проведения работ и после того, как работа выполнена, должен применяться *метод ревизии*, представляющий

собой систему обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке. Ревизия особенно необходима для контроля за ходом реализации тех программ, по которым в качестве государственных заказчиков выступают ведомства, не являющиеся инициаторами их задания. Именно к этой категории относится рассматриваемая здесь ФЦП.

Вместе с тем статьей 266 Бюджетного кодекса РФ (в ред. от 07.07.2003 г.) определено, что *финансовый контроль* на федеральном уровне осуществляют Минфин РФ, Федеральное казначейство РФ. Статьями 267–269 определены формы и порядок осуществления финансового контроля. Перечисленные органы исполнительной власти для выполнения этих функций имеют в своих структурах региональные представительства.

Поскольку финансирование федеральных целевых программ осуществляется за счет средств федерального бюджета, то контроль за ходом и результатами реализации программ также осуществляется перечисленными контрольными органами. Кроме того, Бюджетным кодексом предусматривается *внешняя проверка* отчета об исполнении федерального бюджета в тех случаях, когда отчет подготовлен контрольными органами исполнительной власти. Внешняя проверка отчета об исполнении бюджета возложена на Счетную палату РФ.

Аналогичные задачи по контролю за реализацией федеральных программ решает Главное контрольное управление Президента РФ в соответствии с Указом от 16.03.1996 г. № 383 (в ред. от 27.06.2000 г.).

Все перечисленные положения законодательных актов не нашли отражения в Постановлении, определяющем порядок разработки ФЦП и отчетности о ходе реализации программ, соответственно, и четкая регламентация контроля отсутствует.

В настоящее время сложилась следующая (парадоксальная с точки зрения теории управления и практики менеджмента) ситуация: Министерство обороны, которое было *разработчиком* ФЦП, стало ее *основным исполнителем* и *координатором* действий других ведомств. Одновременно это же министерство *возглавляет органы и комиссию, призванные осуществлять контроль*.

Добавим к этому, что в ФЦП четко не определены параметры, по которым можно было бы судить: достигнуты ли поставленные *цели*, решены ли поставленные задачи, какова, таким образом, *эффективность* ФЦП?

Есть ли возможность вмешаться в управление осуществлением ФЦП извне? В соответствии с Положением о Минэкономразвития РФ, по федеральным целевым программам это министерство выполняет следующие действия:

- «подготавливает с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти предложения и осуществляет методическое руководство работой по формированию и реализации федеральных и региональных целевых программ,
- подготавливает заключения по проектам указанных программ и в установленном порядке вносит эти программы в Правительство на утверждение,
- представляет ежегодно в Правительство доклады о ходе реализации федеральных целевых программ,
- вносит в установленном порядке предложения по формированию показателей проекта федерального бюджета в части финансирования федеральных целевых программ».

Из приведенной выдержки из Положения о министерстве следует, что его роль в процессе контроля над ходом разработки и реализации федеральных целевых программ сводится к осуществлению, главным образом, *предварительного контроля*. Документы о ходе реализации ФЦП, составленные на основе докладов исполнителей ФЦП, как уже отмечалось, не могут считаться полноценным контролем. Вневедомственная контрольная функция в этом случае теряется.

Участие в контроле над разработкой и реализацией программ *общественных организаций* указанным Постановлением вообще не предусмотрено. В этих условиях государственный заказчик по своей инициативе вряд ли будет озабочен учетом общественного мнения при разработке и реализации программы, особенно если заказчик не заинтересован в разработке и реализации поручаемой ему программы.

К числу таких программ относится и рассматриваемая нами ФЦП. На протяжении всего периода, в течение которого представителям ИЭПП предоставили возможность участия в работе над проектом ФЦП, Минобороны РФ не реагировало на предложения о создании Межведомственной комиссии по вопросам реализации ФЦП (далее именуется – Комиссия) при Правительстве РФ. В состав Комиссии предлагалось включить депутатов Государственной Думы и представителей ряда общественных организаций, в частности ИЭПП.

Однако до сих пор положительных сдвигов в этом вопросе нет. В утвержденной ФЦП Межведомственная комиссия упомянута, но не в составе механизма реализации программы. Поэтому ее действенность будет целиком зависеть от того, соответствуют ли вырабатываемые Комиссией рекомендации интересам Минобороны РФ, а уж никак не интересам общества.

Начавшиеся весной 2004 г. преобразования органов исполнительной власти дают надежду на разделение функций выработки стратегии, исполнения и контроля по всем государственным функциям, в том числе и по проблеме перехода на новую систему комплектования военной организации РФ.

Выводы

1. Количественный анализ военной эффективности утвержденной ФЦП в программный период и за его пределами свидетельствует о том, что рост боеготовности и боеспособности произойдет только в сравнительно небольшом количестве воинских частей постоянной готовности. В остальных воинских частях, включая те, на которые возложено боевое дежурство, возможен даже спад боеспособности.

2. Продолжение ФЦП теми же темпами, с которыми начата эта программа, не обеспечит выполнения задач, намеченных в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года».

3. Решение важнейшей задачи существенного сокращения с 2008 г. продолжительности военной службы по призыву и изменения ее предназначения выполнением ФЦП также не гарантируется.

4. Это делает задачу активизации перехода к добровольной системе комплектования особенно важной. Однако, если исходить из задач всей военной организации и требований общества, то настоящей активизацией должно стать дальнейшее ускорение перехода к добровольной системе комплектования сверх планов-графиков принятой ФЦП, никоим образом не отменяя их.

5. В реализации такого сценария активизации перехода на добровольный принцип комплектования нет ничего невозможного. Поправки к закону о воинской обязанности и военной службе, а также к другим законам и правовым нормам, определяющим принципиально новый порядок прохождения военной службы в РФ, могут быть приняты в течение нескольких месяцев. Концепция поправок ясна.

6. Как показали расчеты, расходы на переход к предлагаемой системе комплектования всей военной организации РФ даже при рекомендуемом увеличении денежного довольствия сравнительно невелики.

Вместе с тем произошедшее при разработке ФЦП включение в расходы на переход к новой системе комплектования других видов расходов неправомерно. Применительно к воинским частям постоянной готовности они могут быть признаны только как исключение, например, для условий Северо-Кавказского военного округа.

7. Политика в отношении набора и удержания военнослужащих на службе по контракту должна иметь целью пребывание их на должностях солдат (матросов) или сержантов (старшин) в физиологически оптимальном возрасте – не старше 35 лет. Средняя продолжительность службы «контрактников» должна быть близкой к 6 годам. Общее время службы по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, как отмечалось, не должно превышать 10 лет. При приближении к этому сроку службы и положительной аттестации военнослужащему должна быть предоставлена возможность пройти переподготовку и стать либо младшим офицером, либо прапорщиком (мичманом), т.е. профессиональным военным.

8. Объем расходов для осуществления варианта активизации реформы представляется посильным для экономики России даже при сохранении нынешней численности и сложившихся пропорций между различными категориями военнослужащих. Хотя, конечно же, заметный рост показателя эффективной численности военнослужащих РМКС дает возможность значительно сократить количество офицеров, прапорщиков и мичманов в военной организации, что приведет к существенной экономии средств.

9. Управление осуществлением ФЦП построено без учета научных рекомендаций и опыта успешного менеджмента. Поэтому одновременно с активизацией перехода на новую систему комплектования должна быть разработана рациональная структура и налажено действенное управление программой, включая мероприятия по установлению общественного контроля. Исходя из того, что реформа системы комплектования нужна главным образом обществу, а не только военной организации, целесообразно привлечь к непосредственному управлению программой представителей не только исполнительной, но и законодательной власти, а также общественных организаций.

Глава 4. Оценка эффективности социально-экономических последствий перехода военной организации РФ на новую систему комплектования

В данной главе изложены результаты анализа социально-экономических последствий утвержденной ФЦП не только для военной организации и государства, но и для общества. Как и в случае с анализом военно-экономической эффективности, расчеты по оценке социально-экономических последствий перехода на новую систему комплектования продолжены далеко за пределы самой ФЦП.

Некоторые из излагаемых ниже результатов использовались в Российской Академии государственной службы (РАГС) при Президенте РФ в 2003 г. после включения в состав временного творческого коллектива, созданного при РАГС, специалистов ИЭПП для оценки качества проектов ФЦП. Результаты были отражены в соответствующем отчете РАГС.

4.1. Некоторые особенности оценки социально-экономических последствий

4.1.1. Концептуальные особенности

Анализ социально-экономических последствий любой реформы всегда труден, но особенно тогда, когда социальный фактор рассматриваемого преобразования затрагивает практически все общество (значительную часть граждан лично и большинство семей), а экономический фактор – не только общество, но и Вооруженные Силы РФ и всю военную организацию государства, обеспечивающую военную безопасность страны [28].

Примем в качестве концептуальной основы следующую модель социально-экономических отношений в РФ, включая военную экономику. Российская Федерация – правовое демократическое государство, в котором общество выбирает власть, ставя перед ней раз-

личные социально значимые задачи, главными из которых с позиций рассматриваемой проблемы будем считать следующие:

- создание эффективной рыночной экономики с ограниченным вмешательством государства в экономическую;
- соблюдение основных прав человека – равных для всех граждан, включая военнослужащих, и обеспечение всех видов безопасности личности, общества и государства.

Для решения многочисленных экономических и иных задач обществом и государством создаются организации, органы и предприятия различных форм собственности и видов деятельности. Результатом их функционирования являются различные виды продукции и услуг, включая общественно значимые услуги по нейтрализации внешних и внутренних угроз, например, оборона, пограничная безопасность, правопорядок и т.д.

Кроме того, в сфере социально-экономических отношений действуют иные силы, отражая иные интересы. Поэтому государство и общество вынуждены заниматься контролем над экономической деятельностью предприятий различных форм собственности, чтобы своевременно предотвращать и отражать особые виды угроз (в частности, экологической, техногенной), которые могут возникнуть в результате производственной деятельности предприятий и организаций, включая так называемую военную организацию.

И, наконец, существует и регулярно проявляется угроза принятия неэффективных, ошибочных управленческих решений и/или неэффективного, ошибочного, а иногда и злонамеренно деструктивного выполнения принятых решений, которые зачастую приводят к криминальным проявлениям.

Это заставляет при анализе тех или иных инновационных мероприятий, приводящих к изменению традиционной операционной деятельности каждого предприятия (организации), включая военную организацию, оценивать ожидаемые результаты его деятельности не только на уровне самого предприятия или государства, но и в масштабах общества с учетом действия иных сил.

Сказанное относится и к анализу социально-экономических последствий перехода военной организации РФ на контрактный принцип комплектования.

Актуальность этой проблемы в нынешней России состоит в том, что в рамках сохранившейся до сих пор системы комплектования ВО РФ по призыву проявляется ряд негативных общественно значимых факторов, в частности, принудительность призыва. Выход очевиден – переход на добровольный принцип зачисления на военную службу.

Но для этого необходима высокая привлекательность этой службы, прежде всего материальная (в размере, достаточном для сглаживания негативных сторон военной службы). Следовательно, необходимы дополнительные расходы, которые в настоящее время государство позволить себе якобы не может. Такова традиционная логика рассуждений и оценок, сформировавшаяся благодаря усилиям противников реформы системы комплектования.

К числу противников прежде всего относятся некоторые должностные лица «силовых» ведомств, заинтересованные в получении дешевой и бесправной рабочей силы, готовой выполнять любые работы, лишь бы благополучно «дотянуть» до демобилизации. Вторая группа противников – гражданские и военные лица, занимающиеся призывом на военную службу и освобождением от нее. Порой это освобождение, как свидетельствуют отдельные факты, вскрытые прокуратурой, оказывается противоправным и небескорыстным.

Указанной логике рассуждений и скрытым мотивам противоправных действий соответствуют традиционная методология военно-экономических оценок эффективности различных способов и программ изменения системы комплектования. О ней говорилось во второй главе.

Места для учета интересов общества и отдельных граждан в сложившейся методологии, разработанной военными специалистами, нет. Причины просты. Некоторые специалисты по убеждению, некоторые по неведению, а некоторые и по умыслу не хотят признать, что принудительный призыв на военную службу является пережитком, что это скрытое «налогообложение», причем самой обездолен-

ной части общества. Точно так же обходится вниманием то обстоятельство, что граждане, не желающие служить в опасной и неблагодарной организации, и их родители, опасаящиеся за судьбу зачатую единственного сына, ищут и находят пути уклонения от военной службы. Тогда им «на помощь» приходит противоправная система предоставления такого рода «услуг». По имеющимся оценкам, доходы этой системы огромны – более 20 млрд руб. в год [29]. Их хватает в том числе и на то, чтобы препятствовать проведению действительно полного анализа ситуации, а при рассмотрении вариантов реформы – на то, чтобы криминальные доходы общества и возможности их устранения не входили в сферу учитываемых факторов.

Это обстоятельство добавляется к другим причинам, по которым научно обоснованные и методически проработанные оценки социально-экономических последствий предлагаемых военных реформ, как правило, отсутствуют.

4.1.2. Возможности и особенности использования методов оценки социально-ориентированных проектов

Возникает естественный вопрос: если методик, необходимых для оценки социально-экономических последствий военной реформы, нет среди военно-ориентированных методических разработок, то, может быть, имеется подходящий аналитический аппарат, наработанный для целей гражданской экономики?

Были проанализированы методы, разработанные специалистами РАН и рекомендованные Правительством РФ для оценки федеральных целевых программ.

Анализ показал, что они оцениваются, как правило, по финансовым показателям: как с точки зрения вложения средств, так и с точки зрения экономической отдачи. При этом оценка эффективности инвестиционных проектов обычно классифицируется так: общественная эффективность, коммерческая эффективность и некоммерческая эффективность [30–32].

Общественная эффективность. При расчете показателей общественной эффективности в опубликованных методиках дается следующая общая рекомендация – отражать «в денежных потоках...

стоимостную оценку последствий осуществления данного проекта в отраслях народного хозяйства, в социальной и экологической сферах». Но, заметим, как только рассмотрение этой рекомендации доходит до детализации, выясняется, что предлагается оценивать только «денежные поступления от операционной деятельности... по объему продаж и текущим затратам».

Поскольку ни с какими продажами рассматриваемая нами проблема не связана, можно сделать вывод, что основные аспекты этой методологии плохо применимы к специфике задачи реформирования системы комплектования военной организации.

Коммерческая эффективность. Анализ используемых методов оценки так называемой коммерческой эффективности показал, что эти методы также используют только финансовые показатели и в еще меньшей степени применимы к рассматриваемой задаче.

Эффективность некоммерческих проектов. Анализ содержания работы [31] и консультации с ее авторами относительно методов оценки инвестиционных проектов показали, что применительно к тематике данного исследования потенциально существует гипотетическая возможность трансформации некоторых методов. В частности, авторами этих методов предлагалось исходить из того, что речь идет о вложении некоторой суммы средств A в повышение военной безопасности за счет перехода к контрактному принципу комплектования военной организации военнослужащими РМКС. За эти средства приобретается безопасность отдельных граждан, государства и общества в целом. Того же, предполагается, можно достичь и не переходя к контрактной военной службе, например, увеличив время обучения призывников военному делу и удлив срок их службы. Стоимость этого варианта повышения безопасности равна, например, B . Значение B и предлагается считать альтернативной стоимостью повышению военной безопасности за счет перехода к контрактному принципу комплектования. Если $A < B$, то разность $B - A$ может быть истолкована как прибыль от перехода к контрактной системе. Логика вычисления прибыли в данном примере такова: неистраченные деньги эквивалентны дополнительным поступлениям. Можно выбрать и другие альтернативы, при этом альтернативная

стоимость военной безопасности каждый раз будет иметь вполне определенное значение. Для приведенного примера в качестве таких альтернатив предлагались: осуществить призыв на военную службу студентов (т.е. отменить некоторые отсрочки для того, чтобы рядовыми и сержантами служили грамотные молодые граждане), оснастить военную организацию новым современным оружием, повысить численность военнослужащих и т.п.

Исходя из описанной логики, следует выбрать стоимость самого дешевого альтернативного варианта. Тогда все прочие варианты окажутся убыточными, а предлагаемый вариант пройдет проверку на прибыльность в наиболее жестких условиях.

Оппонируя этому предложению, отметим, что на самом деле отсутствуют методы оценки уровня безопасности при осуществлении таких и иных альтернатив, а главное, все они оцениваются по экономическим показателям, но отнюдь не по показателям общественной заинтересованности.

Таким образом, анализ известных методических подходов [30–32] подтвердил, что они мало пригодны для решения задач, возникающих при прогнозировании и анализе последствий перехода к контрактной службе в военной организации.

Полезным можно признать только рекомендуемый общий порядок действий, в рамках которого рассматриваются все субъекты, так или иначе заинтересованные в реформе и для каждого из них строится таблица доходов и расходов: как ежегодных, так и на интервале в несколько лет.

На основе этой информации и следует вырабатывать суждение о предпочтительности одного из возможных вариантов.

4.2. Степень отражения в утвержденной программе социально-экономических аспектов

Как уже отмечалось, утвержденная ФЦП стала компромиссным документом, включившим в себя многие положения двух концепций перехода к новой системе комплектования военной организации РФ.

Ряд мероприятий ФЦП направлен на повышение привлекательности военной службы по контракту и позволит изменить социаль-

ный статус и материальное положение военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования. В большинстве этих мероприятий разногласия в концепциях Генштаба и ИЭПП удалось преодолеть.

Улучшение условий расквартирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, состоит в:

- реконструкции (переоборудовании) казарм в военные общежития упрощенного типа;
- строительстве новых военных общежитий;
- приведении объектов казарменной зоны в соответствие с установленными нормами;
- развитии социальной и инженерной инфраструктуры для обеспечения функционирования существующих и вводимых в эксплуатацию объектов казарменной зоны.

Повышение привлекательности военной службы по контракту, как заявлялось при обосновании ФЦП, обеспечивается:

- выплатой дифференцированной надбавки за особые условия боевой подготовки;
- выплатой компенсации за поднаем жилья по установленным законодательством Российской Федерации нормам указанным военнослужащим, имеющим семьи;
- доведением до установленных законодательством Российской Федерации норм уровня обеспеченности указанных военнослужащих вещевым имуществом;
- реализацией прав указанных военнослужащих:
 - на медицинское обеспечение, в том числе установление ежемесячных компенсаций за санаторно-курортное лечение;
 - на оплату проезда военнослужащих и членов их семей к новому месту службы, в том числе выплата ежемесячных компенсаций за расходы на проезд к месту проведения отпуска и обратно;
- стимулированием выполнения боевых задач и задач боевой подготовки в особых (полевых) условиях;

- предоставлением права на получение бесплатного высшего или среднего специального образования.

Принятая ФЦП по заявленным социально-экономическим аспектам в большей степени соответствует позиции Минобороны РФ, а не ИЭПП.

Но рассмотрим вопрос шире (в масштабах всей военной организации) и оценим социально-экономические последствия ФЦП. Первоначально это можно сделать даже без моделирования, на качественном уровне. Что же произойдет после израсходования значительной суммы финансовых средств на осуществление ФЦП? В РФ будет создана ситуация, когда приблизительно 1/4 часть общей численности солдат, матросов, сержантов и старшин в воинских соединениях и частях, отнесенных к категории постоянной боевой готовности, будет служить по контракту на выгодных условиях. В то же время еще около 1/4 (это нынешние «контрактники», большая часть которых служит в других видах и родах войск, в том числе несущих боевое дежурство) остается на прежних условиях службы и оплаты, а 1/2 часть будет служить по призыву. Из них половина или 1/4 от общей численности будет находиться в учебных воинских частях и учебных подразделениях обычных воинских частей, а остальные, прошедшие начальное обучение, – в иных воинских частях. Образовавшаяся при таком подходе разница в уровнях социального обеспечения военнослужащих РМКС разных воинских частей будет распространена также и на офицерский состав.

В результате сохранится напряженность в обществе, обусловленная принудительным призывом и существующими условиями службы, и, кроме того, возникнет новая напряженность в среде военнослужащих, в том числе и офицеров, вызванная существенными различиями в оплате труда и решении жилищных проблем.

Такого рода оценка последствий ФЦП в материалах ее обоснования, подготовленных специалистами Минобороны, отсутствовала. Хотя при строгом выполнении требований Постановления Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Фе-

дерация» ее следовало бы сделать. И специалисты ИЭПП это предлагали, ссылаясь на то, что в указанном правительственном документе есть следующее требование: «раздел целевой программы “Оценка эффективности социально-экономических и экологических последствий от реализации программы” должен включать в себя показатели, которые (с учетом индивидуальности и специфики целевых программ) необходимы для анализа и оценки:

- конкретных результатов выполнения программы по годам (реализации инвестиционных проектов, НИОКР, мероприятий по направлению “Прочие нужды”);
- использования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников;
- эффективности реализации программных мероприятий».

Однако это требование является настолько неконкретным, что заставить разработчиков ФЦП сделать конкретные оценки в полном объеме оказалось невозможным.

Хотя в разделе 6 ФЦП «Ожидаемые результаты реализации Программы. Эффективность и последствия реализации программных мероприятий» утверждается, что ее реализация обеспечит условия для укомплектования до 2007 г. воинских частей, переводимых на новый способ комплектования, военнослужащими, проходящими военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами и сержантами.

Отмечены следующие ожидаемые результаты реализации Программы:

- планомерное замещение военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования (в первую очередь в воинских частях, выполняющих задачи и (или) дислоцированных в «горячих точках»);
- создание условий для заключения первых контрактов гражданами, поступающими на военную службу по контракту на воинские должности, подлежащие замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ ком-

плектования, и увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на этих должностях.

Кроме того, в результате реализации ФЦП предполагается:

- снизить сложившуюся в обществе неудовлетворенность существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов и направлением этих военнослужащих для прохождения военной службы в «горячих точках»;
- создать предпосылки для сокращения с 2008 г. срока военной службы по призыву до одного года.

Сопоставляя эти ожидаемые результаты с теми, которых предлагалось достичь в соответствии с концепцией ИЭПП, можно констатировать, что ФЦП за программный период из всех важных социально-экономических задач будет решена только одна: создание ряда воинских частей постоянной готовности, укомплектованных исключительно по контракту. Но она же обострит проблему социально-экономического неравенства среди военнослужащих. А это уже переведет достоинство ФЦП в недостаток.

Второй важнейший, социально значимый недостаток ФЦП состоит в том, что никаких конкретных мероприятий по созданию предпосылок для сокращения срока военной службы по призыву и для изменения ее предназначения в перечне мероприятий ФЦП фактически нет.

4.3. Социально-экономическая целесообразность и направления активизации перехода к новой системе комплектования

В этих условиях стратегия решения социально-экономических проблем общества должна быть иной. В предыдущих главах отмечалась военно-экономическая целесообразность активизации ФЦП. Тем более необходимой активизация оказывается с социально-экономической точки зрения.

Становится необходимым, сохраняя достоинства ФЦП, активизировать проведение реформы, запланировать дополнительные соци-

ально значимые мероприятия и осуществить их сверх ФЦП или в рамках существенно скорректированной ФЦП.

Для выработки направлений активизации ФЦП можно руководствоваться *табл. 18*, в которой сравниваются результаты выполнения ФЦП, с результатами, достижение которых целесообразно для общества.

Таблица 18

Сопоставление альтернативных вариантов реализации ФЦП

№ № пп	Характеристики вариантов		Варианты	
			ФЦП с продолжением В1-1	ФЦП с ускорением
1	Степень укомплектования регулярных войск (расчетная численность 585 тыс. чел.) военнослужащими, проходящими военную службу по контракту к концу	2007 года	52,7%	100%
		2011 года	68,7%	100%
2	Степень учета требований Президента РФ (см. «Основы государственной политики...», послание 2003 г. и др.) и Правительства РФ (см. п. 4 Постановления № 523)		Учтены не полностью. Существующая система призыва сохраняется неизменной вплоть до 2008 г. На контракт переводятся только воинские части постоянной готовности	Учитываются полностью. Существенно сократить срок и изменить предназначение службы по призыву. На контракт переводятся все регулярные войска (силы), начиная с войск постоянной готовности и войск, несущих боевое дежурство, а также все сержанты
3	Продолжительность сохраняемой военной службы по призыву, ее предназначение и сроки		2 года без изменения назначения и условий службы до 2008 г. Сокращение срока службы до 1 года после 2007 г. ставится под сомнение	2 года – до укомплектования воинских частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство (2004–2007 гг.); затем сокращение до 6 месяцев – для подготовки к службе по контракту и пополнения мобилизационного ресурса

4	Денежные надбавки офицерам, прапорщикам и мичманам, имеющим в подчинении военнослужащих РМКС и проходящим военную службу в воинских частях, укомплектованных исключительно по контракту	Предусмотрены без увязки с темпом перехода воинских частей на контракт и коснутся только офицеров, служащих в воинских частях ПГ	Должны способствовать ускорению перехода к новой системе комплектования и повышению привлекательности военной службы в регулярных войсках. После завершения перехода должны охватить всех офицеров, имеющих в непосредственном подчинении лиц РМКС
5	Уровень денежного довольствия военнослужащих	Устанавливается законом с надбавкой только для военнослужащих РМКС, проходящих военную службу в воинских частях постоянной готовности	На 10 – 20% выше средней заработной платы по стране. Ежегодно уточняется при формировании бюджета. Предоставляется всем военнослужащим РМКС регулярных войск (сил), проходящим военную службу по контракту
6	Обеспечение жильем военнослужащих РМКС, проходящих военную службу по контракту	Общежития – для всех «контрактников», деньги на поднаем или служебное жилье – для семейных	Общежития – для всех «контрактников», деньги на поднаем или служебное жилье – для «контрактников», имеющих детей
7	Другие социальные гарантии	Льготы на образование. Российское гражданство военнослужащим из СНГ	Льготы на образования, на работу в системе государственной службы. Российское гражданство военнослужащим из СНГ. Ссуды на жилье и платное образование. Лицензии на работу в частных охранных предприятиях
8	Рекомендуемая последовательность действий	Переход начинается с обустройства воинских частей, пополнения материальных запасов, ремонта вооружения и военной техники; затем начнется комплектование воинских частей постоянной готовности военнослужащими по контракту	Военнослужащие приглашаются на службу по контракту, одновременно казармы переоборудуются в общежития, совершенствуется боевое дежурство и боевая подготовка

9	Потери общества в мирное время из-за гибели, ранений и увечий личного состава войск по причине низкого профессионализма военнослужащих и неуставных отношений в войсках	После 2007 г. сократятся незначительно, сокращение продолжится далее по мере роста количества контрактов	После 2006 г. сократятся значительно	
10	Напряженность в обществе из-за недостатков системы комплектования войск военнослужащими РМКС	После 2007 г. изменится, если будет сокращен срок службы по призыву	После 2004 г. изменится значительно	
11	Социальная привлекательность краткосрочной военной службы по призыву	Не повысится	После 2004 г. существенно повысится из-за изменения предназначения, сокращения срока и улучшения условий службы по призыву, а также из-за обязательности предварительной 6-месячной службы по призыву для тех, кто хочет стать профессиональным военнослужащим	
12	Количество новых рабочих мест, создаваемых для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту к концу (тыс.)	2007 года	308	585
		2011 года	402	585
13	Напряженность в ВО РФ из-за различий в условиях и оценке военной службы для военнослужащих РМКС, проходящих службу по контракту в войсках постоянной готовности и вне их	Возникнет в 2004 г. и останется до 2012 г.	Не возникнет	
14	«Утечка мозгов» и потери трудовых ресурсов из-за эмиграции семей граждан РФ с целью освобождения своих детей мужского пола от призыва на военную службу по достижении ими призывного возраста	Снизится после 2007 г., если срок службы по призыву сократится до 1 года	Снизится существенно после 2007 г., если срок службы по призыву сократится до 0,5 года	

Для реализации такого форсированного перехода на новую систему комплектования необходимо сделать многое.

Прежде всего целесообразно увеличить масштабы реформы, охватив ею не только воинские части постоянной готовности, но и все другие виды Вооруженных Сил, рода войск – всю военную организацию.

Условия службы по контракту должны стать настолько привлекательными, чтобы можно было отбирать достойных по конкурсу.

Пересмотреть структуру расходов, оставив только те, которые действительно связаны с переходом к новой системе комплектования, с решением социальных проблем военнослужащих, созданием системы материальных и моральных стимулов для добровольного поступления на военную службу по контракту.

Необходимо отделить систему подготовки, овладения военной специальностью от службы в регулярных войсках (силах). Это позволит практически исключить многие негативные явления, прежде всего «дедовщину». В отличие от действующей в настоящее время системы следует изменить подготовку к военной службе, перенести центр тяжести в учебные воинские части. Они должны быть оснащены новейшими средствами обучения, а преподаватели и инструктора должны освоить современные технологии обучения.

Немаловажна соответствующая законодательная работа, причем в ближайшее время, а также усилен надзор за исполнением законов и других нормативных актов, которые будут приняты в соответствии с новой системой.

4.4. Основные результаты количественной оценки социально-экономических последствий изменения системы комплектования

Как показано в методологической главе, имеется принципиальная возможность оценить многие социально значимые показатели, связанные с расходами государства и доходами военнослужащих как членов общества. Причем оценки эти могут быть получены в динамике и в зависимости от кадровой политики, отражаемой в каждом исследуемом варианте изменения системы комплектования. Это по-

звolyает сделать оценки социально-экономических последствий не только количественно и качественно охарактеризованными, как это сделано в *табл. 18* предыдущего раздела, но и количественно выраженными в динамике.

4.4.1. Оцениваемые компоненты

Вначале перечислим основные компоненты социально значимых экономических показателей, которые можно рассчитать на основании аналитических и имитационной моделей и соответствующих исходных данных.

1. Доходы от денежного и всех других видов (продовольственное, квартирное, вещевое и т.д.) довольствия военнослужащих РМКС, проходящих военную службу по контракту.

2. Доходы офицеров, прапорщиков и мичманов, связанные с надбавками к их денежному содержанию, если они будут командовать подразделениями и частями, укомплектованными только военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

В качестве комментариев к пунктам 1 и 2 отметим принципиально важное обстоятельство: при оценке военно-экономической эффективности военной организации мы рассматриваем «расходы общества» в виде средств, поступающих в распоряжение военной организации из государственного бюджета. Военная организация в ответ предоставляет обществу и государству услуги по поддержанию безопасности.

Если же мы рассматриваем эту же ситуацию с позиции той части общества, которая выделяет государству своих граждан для несения военной службы, то для них военная организация (особенно в случае службы по контракту) является работодателем. Тогда денежное довольствие военнослужащих становится «доходом общества». И мы вправе сравнивать «расходы общества» с его «доходами» и на этой основе (наряду с другими показателями) вырабатывать те или иные суждения о социально-экономической значимости вариантов реформы.

3. Финансовые потери военнослужащих и членов их семей вследствие принудительного призыва в ВО РФ.

С методологической точки зрения объяснение этих расходов таково. Еще в 1960-е гг. американский экономист лауреат Нобелевской премии М. Фридман, занимавшийся военной реформой в США, доказал, что обязательная воинская повинность является примером экономически неэффективного использования человеческих ресурсов, что это равносильно обложению граждан, призываемых на военную службу, дополнительным налогом. О том, как обосновывался в США переход к добровольному принципу комплектования, подробно показано в [33].

В отношении величины этих расходов, эквивалентных «натуральному налогу» и обусловленных принудительным призывом в армию трудоспособных граждан за мизерное денежное довольствие, можно сказать следующее. Эти расходы в военную организацию не поступают, поэтому при военно-экономическом анализе, который представлен в главе 3, не учитываются. В исследованиях ИЭПП они определялись на основании опроса ВЦИОМ [11] следующим образом:

$$P_{\text{вс}} = k \times N_{\text{вс}} \times M_{\text{зп}}, \quad (20)$$

где $k = 0,7$ – коэффициент, учитывающий долю от средней заработной платы в России, на которую может рассчитывать гражданин призывного возраста в гражданском секторе экономики;

$N_{\text{вс}}$ – количество военнослужащих, призванных на военную службу в ВО РФ;

$M_{\text{зп}}$ – среднемесячная заработная плата в РФ.

4. Среднегодовые затраты (Z_y) на противоправные уклонения от призыва на военную службу.

Эти расходы обусловлены тем, что в современной России ситуация принудительного «налогообложения» со стороны военной организации государства усугубляется дополнительным, «добровольно-принудительным, криминальным» налогообложением. Напуганные «дедовщиной» и иными правонарушениями в армии, а также возможностью участия в военных действиях, не желающие смириться со службой как формой «налогообложения», многие граждане предпочитают «купить» себе освобождение или хотя бы отсрочку. Ситуация усугубляется демографическим фактором. Многие россий-

ские семьи имеют одного ребенка. И обеспокоенные родители идут на противоправный откуп от службы.

В условиях неполной информации о сфере такого криминала соответствующие расходы предлагается рассчитывать по следующей упрощенной формуле:

$$Z_y = K_1 \times K_2 \times 20 \times N_{\text{вс}} / 350000, \quad (21)$$

где K_1 – коэффициент, учитывающий продолжительность военной службы по призыву ($K_1 = \text{срок службы (в месяцах)} / 24$);

K_2 – коэффициент, учитывающий условия и предназначение военной службы по призыву. При службе по призыву в войсках постоянной готовности $K_2 = 1$, в других войсках $K_2 = 0,5$, при службе по призыву только в учебных воинских частях $K_2 = 0,1$;

20 – среднегодовая «стоимость» противоправных услуг за освобождение от призыва на военную службу в Российской Федерации в млрд руб. [29];

$N_{\text{вс}}$ – количество граждан, призываемых на военную службу в соответствующем году;

350000 – количество граждан, призванных на военную службу в 2001 г., в котором были определены потери общества (20 млрд руб.) из-за противоправного уклонения от военной службы.

4.4.2. Результаты, полученные с помощью имитационной модели

Оценка социально-экономических последствий с помощью имитационной модели выполнена для тех же вариантов реформы системы комплектования в масштабах ВО РФ, для которых оценивались военно-экономические показатели.

В дополнение к уже сделанным характеристикам этих вариантов добавим следующее:

В варианте В0 – неизменными остаются не только условия комплектования и военной службы, но и факторы, делающие ее экономически убыточной для общества; более того, из-за ежегодного спада численности «контрактников» на 5% в год, демографической «ямы» и роста средней заработной платы в гражданской экономике России действие негативных факторов на социально-экономические показатели будет все более сильным.

По этим же причинам в *варианте В1-0* ситуация будет ухудшаться вне воинских частей ПГ, а после 2007 года – и во всей военной организации РФ.

В *варианте В1-1* будет наблюдаться некоторое улучшение социально-экономических показателей за счет увеличения количества «контрактников», приносящих доходы обществу, и сокращения призыва.

В *варианте В1-2* действие позитивных социально-экономических факторов будет усилено по сравнению с вариантом В1-1.

В *вариантах В2-1* и *В2-2* действие позитивных факторов будет еще более сильным.

Об эффективности действия этих факторов свидетельствуют результаты моделирования. Представленная ниже серия графиков (*рис. 20–23*) иллюстрирует динамику основных социально-экономических показателей.

В совокупности эти результаты однозначно свидетельствует в пользу перехода на новую систему комплектования и, особенно, – в пользу ускорения этого перехода.

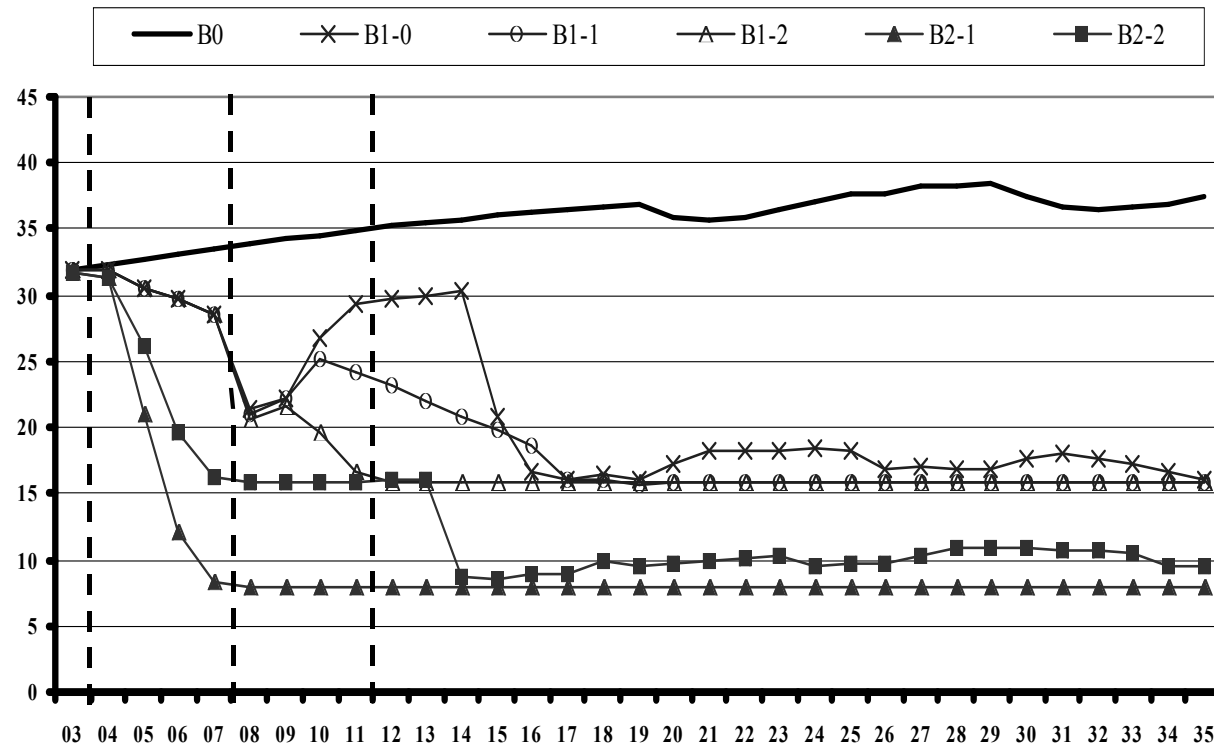


Рис. 20. Потери из-за принудительного призыва в ВО РФ (млрд руб.)

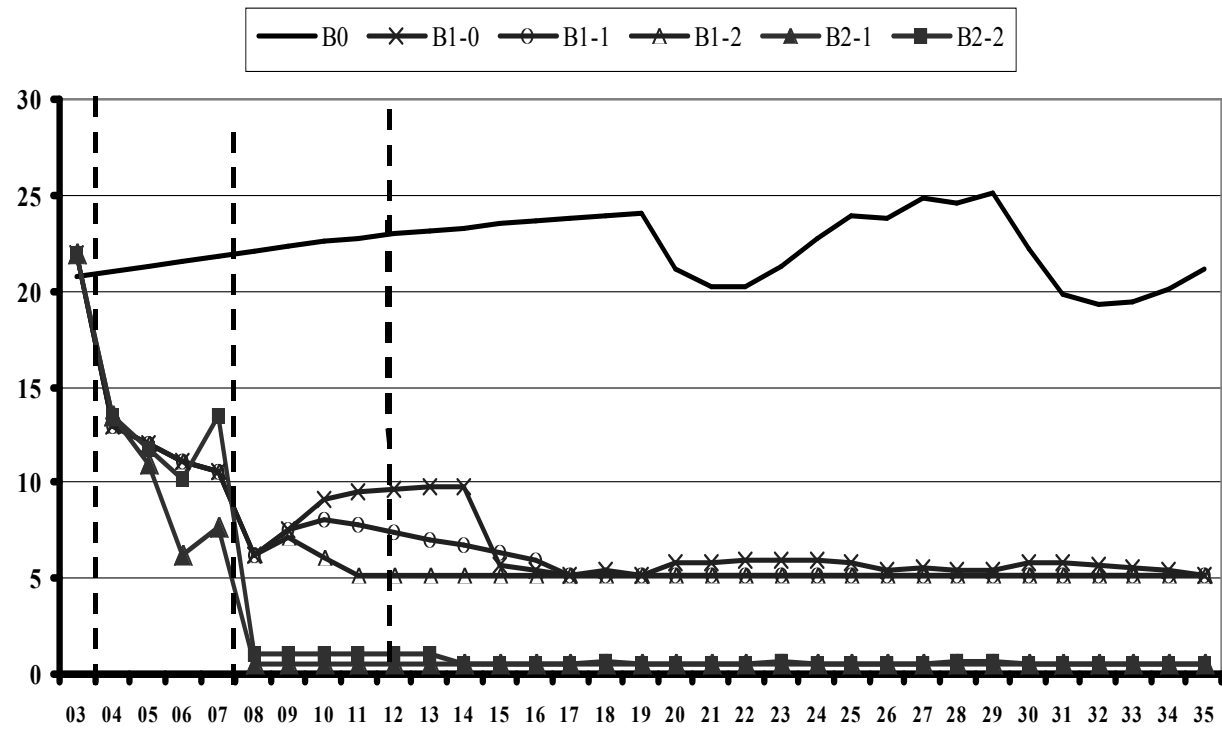


Рис. 21. Потери из-за противоправного уклонения граждан от военной службы в ВО РФ (млрд руб.)

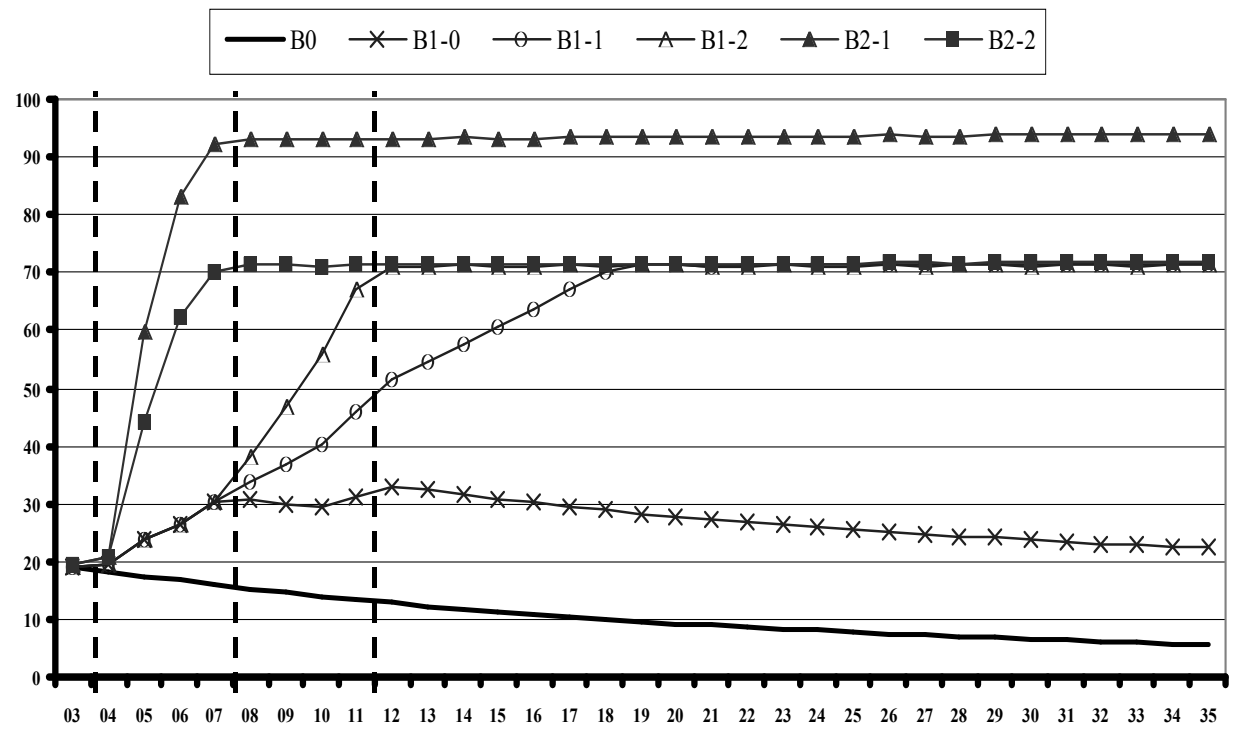


Рис. 22. Доходы военнослужащих РМКС, проходящих службу по контракту в ВО РФ (млрд руб.)

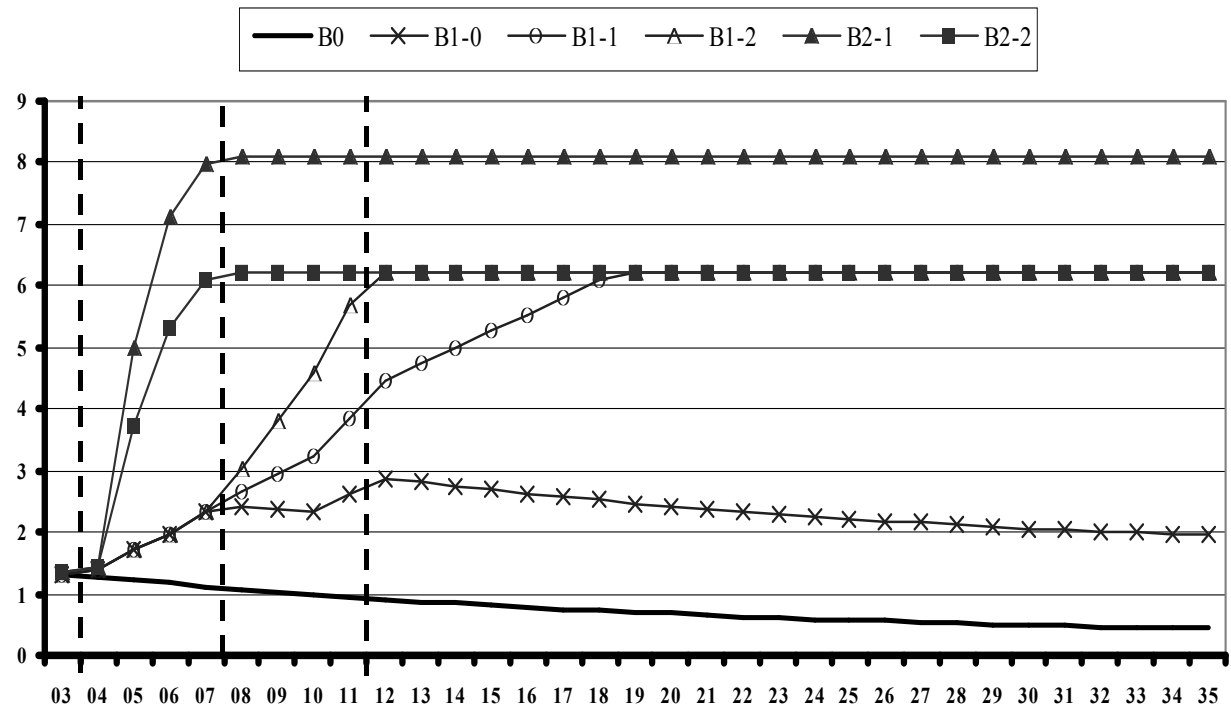


Рис. 23. Доходы региональных и местных бюджетов от подоходного налога военнослужащих РМКС, проходящих службу по контракту в ВО РФ (млрд руб.)

Выводы

1. Проблема оценки социально-экономических последствий, которые могут наступить при изменении принципа комплектования военной организации, вполне посильна для решения в научном и организационном отношениях.

2. В ходе исследования разработаны методы оценки качественных характеристик и расчета количественных показателей, позволяющих проанализировать, сопоставить и спрогнозировать социально-экономические последствия реализации различных вариантов перехода на новую систему комплектования военной организации РФ.

3. В частности, разработанная в ходе исследования методика позволяет вычислить величину дополнительного налога на мужчин призывного возраста и их семьи, обусловленного принудительным призывом на военную службу, дополнительных расходов общества на противоправное уклонение от военной службы, доходов военнослужащих, а также сопоставить перечисленные доходы и расходы при разных вариантах перехода к контрактной военной организации.

4. Выполненные расчеты свидетельствуют о некоторых положительных социально-экономических последствиях утвержденной ФЦП по сравнению с нынешней системой смешанного комплектования, которые упрочатся, если ФЦП будет продолжена завершением перехода на новую систему комплектования.

5. Однако заметное положительное воздействие на общество будет иметь место только при ускоренном переходе на добровольный принцип комплектования.

Глава 5. Обобщенные оценки оптимальности предлагаемых управленческих решений

В приведенных выше 3-й и 4-й главах данной работы изложены результаты исследований, в которых варьировались некоторые параметры новой системы комплектования военной организации РФ, изменялась также и программа перехода, анализировались альтернативы, вырабатывались рекомендации.

Ниже представлены некоторые результаты их проверки на оптимальность в соответствии с методологией, изложенной в главе 2.

5.1. Пример «проявления» оптимальности параметра

Начнем с простейшего примера, а именно с параметрической оптимизации. В качестве оптимизируемого параметра рассмотрим принципиально важную в проблеме комплектования величину x – *продолжительность службы по призыву*. Рассматривать этот параметр будем не теоретически, а применительно к конкретным потребностям. В состав системы принятия и осуществления управленческих решений (СПОУР) входят чиновники Администрации Президента РФ и Правительства РФ, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации; на их действия влияют общественные организации, а в широком смысле слова и все общество. При этом, с учетом уже принятых решений, будем считать, что субъектов СПОУР интересует вполне конкретный вопрос о том, какой же должна быть продолжительность службы по призыву после того, как все воинские части, намеченные к переводу на новую систему, будут укомплектованы по контракту. Призыв останется для поддержания мобилизационного ресурса (это записано в «Основах...») и, естественно, для подготовки к службе по контракту. Кроме того (рассматриваем это как дополнительное требование, которое предлагают многие военачальники, включая министра обороны), военнослужащие должны будут призываться еще и для выполнения вспомогательных работ в «линейных» воинских частях.

Первым рассматриваемым *критерием оптимальности* будем считать функцию $K_1(x)$, выражающую требования современного общества. Об этих требованиях будем судить на основании многих данных: экспертных опросов ВЦИОМ [11], материалов таких общественных организаций, как, например, Комитет солдатских матерей, а также по результатам расчетов социально-экономических последствий, полученных на имитационной модели (см. главу 4).

Ясно, что с точки зрения общества (призывников, их родителей и других связанных с ними граждан) чем меньше срок службы, тем лучше. Примем, что полная отмена призыва устроит общество абсолютно, и выразим это величиной 1. Нынешний срок службы 2 года отвергается большинством граждан (но не всеми!), что отражается величиной, близкой, но не равной 0. В интервале $0 < x < 0,5$ года степень спада рассматриваемого критерия при увеличении x низка, поскольку призыв краток и предназначен в основном для обучения, служба протекает без соприкосновения с военнослужащими старшего возраста, а значит, без «дедовщины». Зато при дальнейшем увеличении продолжительности службы снижение значения функции становится все более интенсивным. В итоге мы приходим к выводу, что существует зависимость $K_1(x)$, вид которой показан на *рис. 24*.

Для наглядности дальнейших действий, связанных с оценкой оптимальности x , будем считать, что эта зависимость в интервале от 0 до 2 лет с достаточной точностью может быть представлена полиномом второй степени:

$$K_j(x) = a_2x^2 + a_1x + a_{0j}, j = 1. \quad (22)$$

Хотя, заметим, для практического применения метода явной или неявной оптимизации (иначе говоря, для прямой или обратной оптимизационной процедуры, описание которой приведено в главе 2) такое представление функции $K_1(x)$ не является обязательным.

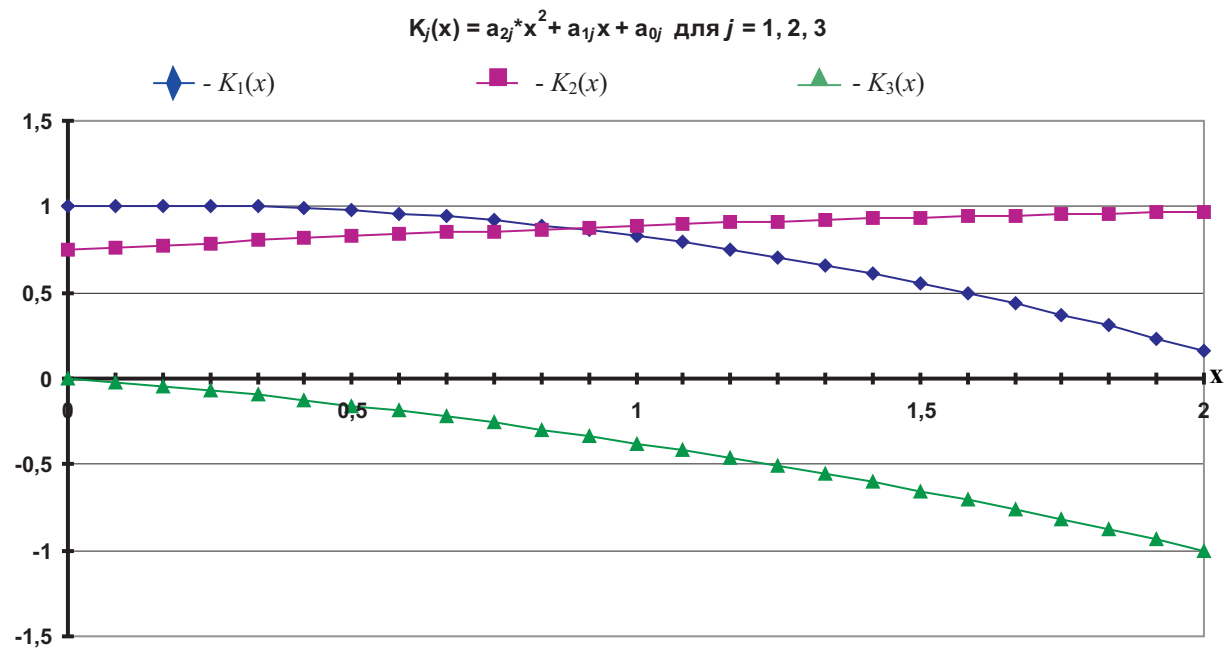


Рис. 24. Зависимость рассматриваемых функций от параметра x

Аналогично выразим и *второй критерий* $K_2(x)$, отражающий *требования к боеспособности военной организации*. Объяснение его виду, также представленному на *рис. 24*, таково. Регулярные войска (силы) будут укомплектованы «контрактниками», т.е. для боеготовности военнослужащие по призыву не очень-то и нужны. Однако как дополнительная рабочая сила для выполнения вспомогательных работ они полезны. Это позволяет считать, что функция $K_2(x)$ является «слабо» возрастающей. К этому же виду критерия $K_2(x)$ приводит анализ показателей установившейся эффективной численности (см. материалы главы 3). Основной вклад в эффективную численность ВО РФ вносят, конечно же, «контрактники». И только весьма малая прибавка эффективной численности обусловлена той частью личного состава, которая служит по призыву. А характер зависимости однозначен: эта прибавка будет тем большей, чем больше продолжительность службы.

Поскольку общество признает необходимость вооруженной защиты Отечества, критерий боеспособности $K_2(x)$ как и $K_1(x)$ выражается положительной величиной. Ее также целесообразно пронормировать в диапазоне от 0 до 1.

Итак, интересы общества (точнее, той его части, которая отдает из своей среды молодых граждан в военную организацию государства) выражаются нормированной критериальной функцией $K_1(x)$, которая убывает по мере увеличения x , а интересы военной организации – возрастающей в том же диапазоне x функцией $K_2(x)$.

Конкретные значения коэффициентов полиномов, в форме которых выражаются эти функции, представлены в *табл. 19*. Эти значения, конечно же, являются приблизительными, но характер зависимости они воспроизводят без ущерба для существа проблемы.

Таблица 19

Значения коэффициентов полиномов

$j=1$	$a_{21} = -1/4$	$a_{11} = 0,08$	$a_{01} = 1$
$j=2$	$a_{22} = -1/36$	$a_{12} = 1/6$	$a_{02} = 3/4$
$j=3$	$a_{23} = -1/8$	$a_{13} = -1/4$	$a_{03} = 0$

О приведенных в этой же таблице значениях коэффициентов третьего полинома и самой соответствующей функции $K_3(x)$ будет сказано ниже.

Естественно принять, что компромиссное значение продолжительности службы по призыву (величины x) можно искать, исходя из экстремума некоторой аддитивной функции, в которой учтены оба критерия, но с разным весом, равным, например, 1 – для первой функции и r_2 – для второй:

$$K_{12}(x, r_2) = K_1(x) + r_2 K_2(x) = (a_{21} + r_2 a_{22})x^2 + (a_{11} + r_2 a_{12})x + (a_{01} + r_2 a_{02}). \quad (23)$$

Напомним, что традиционная оптимизация предполагает получить от ЛПР значение коэффициента r_2 и затем установить оптимальное значение x , которое находится либо в точке экстремума функции $K_{12}(x, r_2)$, что определяется по равенству ее производной нулю, а именно:

$$P_{12}(x, r_2) = 2(a_{21} + r_2 a_{22})x + a_{11} + r_2 a_{12} = 0, \quad (24)$$

либо в какой-либо из граничных точек рассматриваемого диапазона значений x .

Соответствующее экстремуму значение аргумента x равно:

$$x^o = (a_{11} + r_2 a_{12}) / [-2(a_{21} + r_2 a_{22})]. \quad (25)$$

Но, как отмечалось в главе 2, именно эта традиционная процедура прямой оптимизации в данном случае и не осуществима. Практически все субъекты СПОУР готовы обсуждать все, что связано с параметром x , однако убедить их в каком-либо согласованном назначении коэффициента r_2 практически невозможно.

В то же время многие политики и государственные деятели заявляют, что они считают *оптимальным* то или иное значение x .

Из политических сил, например, руководители партии «Яблоко» утверждали, что призыв надо отменить вообще, СПС (на основе обоснований ИЭПП) отстаивал призыв на 6 месяцев, причем только для обучения молодежи военному делу, «Единая Россия» считает оптимальной продолжительностью военной службы по призыву 1 год. Президент Академии военных наук генерал армии М.А. Гареев неоднократно говорил о последовательной оптимизации срока службы путем сокращения его вначале до 1,5 лет, затем до 1 года и,

наконец, до 0,5 года. В то же время многие военачальники продолжают считать, что и двух лет мало.

В этой ситуации исследователю предоставляется единственная возможность – прибегнуть к обратной оптимизационной процедуре и выяснить, при каком же коэффициенте веса r_2 получается то или иное значение x , заявленное в качестве оптимального. Для этого следует рассмотреть приведенное выше условие экстремума $P_{12}(x, r_2) = 0$ и, считая известным $x = x^o$, найти соответствующее значение коэффициента «веса» r_2 . Оно оказывается равным

$$r_2^o = (2x^o a_{21} + a_{11}) / (2x^o a_{22} + a_{12}) \quad (26)$$

и легко вычисляется, если задано x^o .

График, иллюстрирующий взаимосвязь между x^o и r_2^o , показан на рис. 25.

Интерпретация полученной зависимости такова:

- если принять, что оптимальное значение $x^o = 0,5$, то это означает наше согласие считать требования военной организации более весомыми, чем требования общества, в 1,2 раза;
- если мы полагаем оптимальным $x^o = 1$, значит, мы считаем требования военной организации почти вчетверо более значимыми, чем потребности общества.

Справедливо ли такое соотношение весов? – вопрос, выходящий за рамки формальной оптимизации.

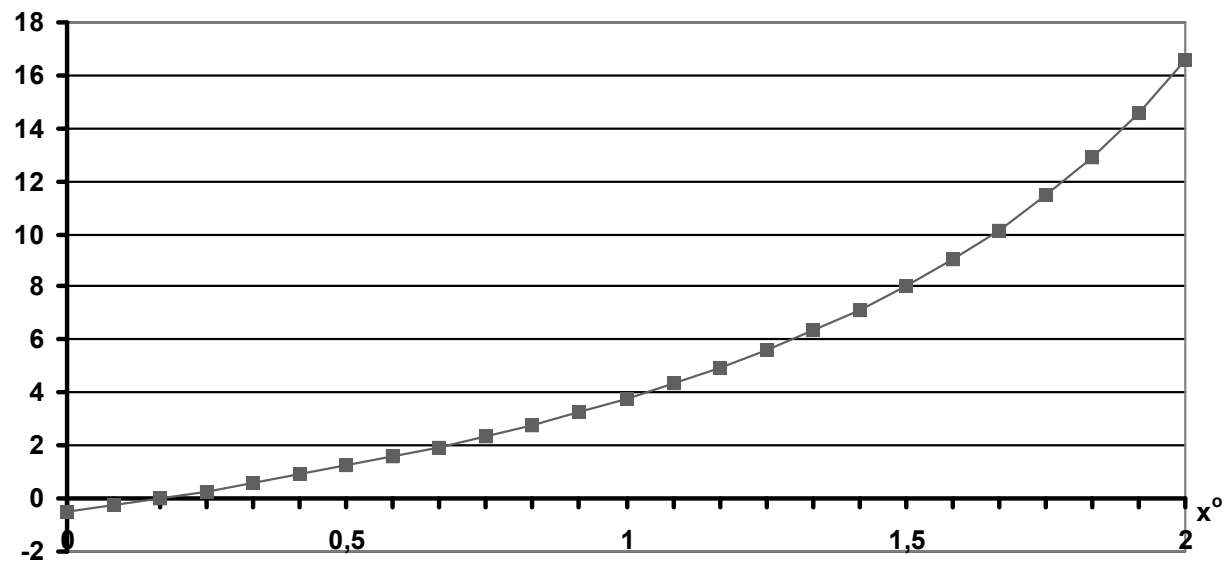


Рис. 25. Зависимость оптимального коэффициента «веса» r_2^0 от оптимального значения x^0

Проанализируем теперь зависимости обобщенных критериальных функций от величины x при различных условиях оптимальности. Соответствующие графики функций $K_{12}(x)$, $K_1(x)$ и $K_2(x)$ для различных значений x^0 показаны на *рис. 26*.

Анализ этих графиков свидетельствует о том, что, например, функция $K_{12}(x)$ при $x^0=1/2$, $r_2^0 = 1,22$ весьма «пологая». Смещение от оптимального значения $x^0=1/2$ вправо до 1 приводит к пренебрежимо малому уменьшению критерия. И если отвлечься от формальной оптимизации и обратиться к содержанию задачи, то трудно понять, почему признание оптимальным значения $x^0 = 0,5$ вызывает такое ожесточенное сопротивление.

По этой причине возникает потребность в более глубоком анализе ситуации, в учете иных факторов и сил.

Один из таких факторов, о котором изредка говорится в материалах военной прокуратуры и часто – в обществе, связан с криминальными и полукриминальными структурами, опоясавшими нынешнюю систему призыва. Эти структуры занимаются противоправным предоставлением освобождений и отсрочек, о чем говорилось в главе 4, причем небескорыстно, а значит, имеют финансовые возможности для «лоббирования» своих интересов.

Для анализа этого фактора рассмотрим критериальную функцию $K_3(x)$, отражающую интересы соответствующих лиц и организаций. Она представлена на *рис. 24*. Объяснение вида этой зависимости таково. Во-первых, с точки зрения общества, эти интересы направлены против него и поэтому выражаются отрицательными числовыми величинами. Во-вторых, по абсолютной величине значения этой функции малы вблизи малых значений продолжительности военной службы и растут все более интенсивно по мере приближения срока службы к нынешним двум годам.

Если выполнить оптимизационные исследования функции $K_{13}(x, r_3) = K_1(x) + r_3 K_3(x)$, аналогичные тем, которые приведены выше для функции $K_{12}(x, r_2)$, то получим следующие результаты, представленные на *рис. 27* и *28*.

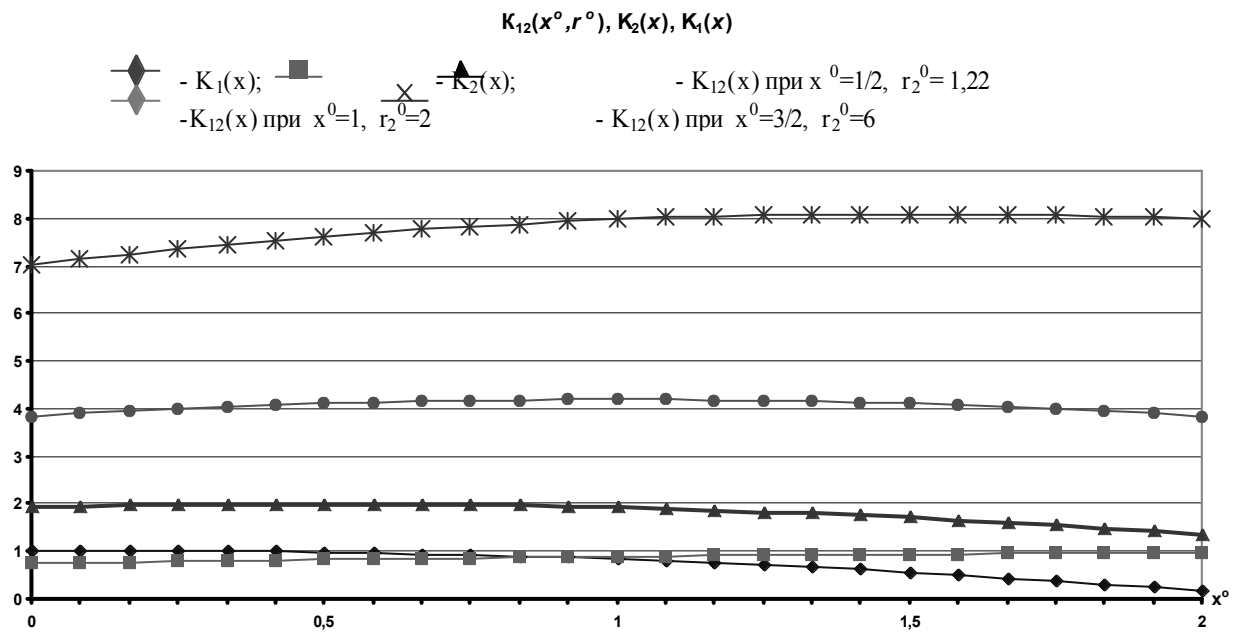


Рис. 26. Зависимость расширенного состава критериальных функций, включая $K_{12}(x)$, от параметра x

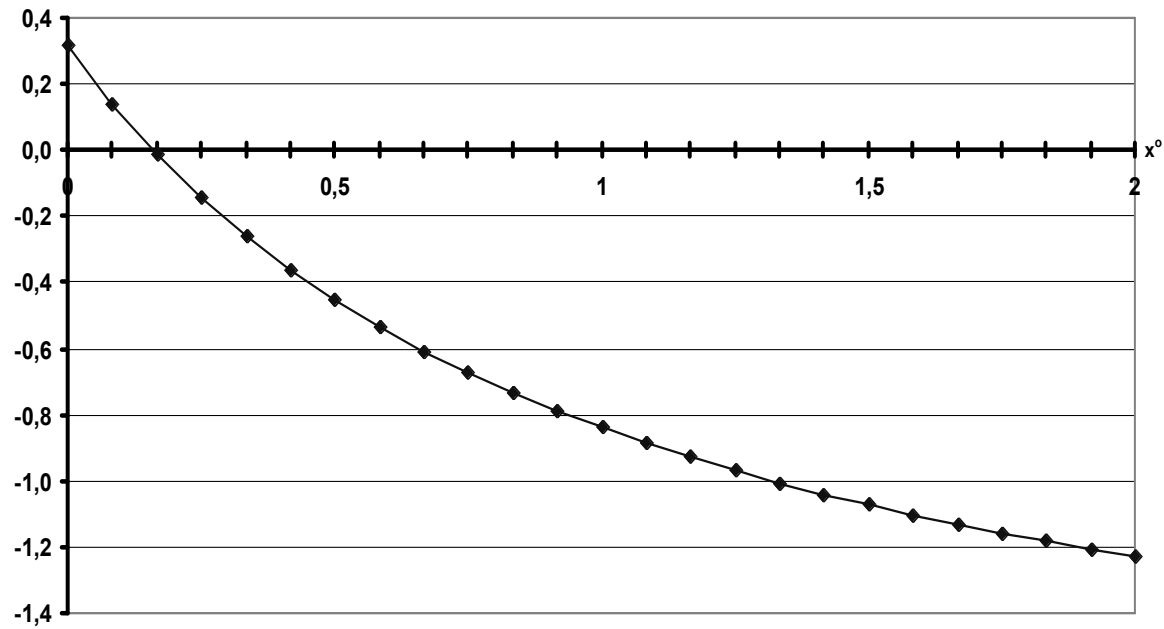


Рис. 27. Зависимость оптимального коэффициента «веса» r_3^0 от оптимального значения x^0

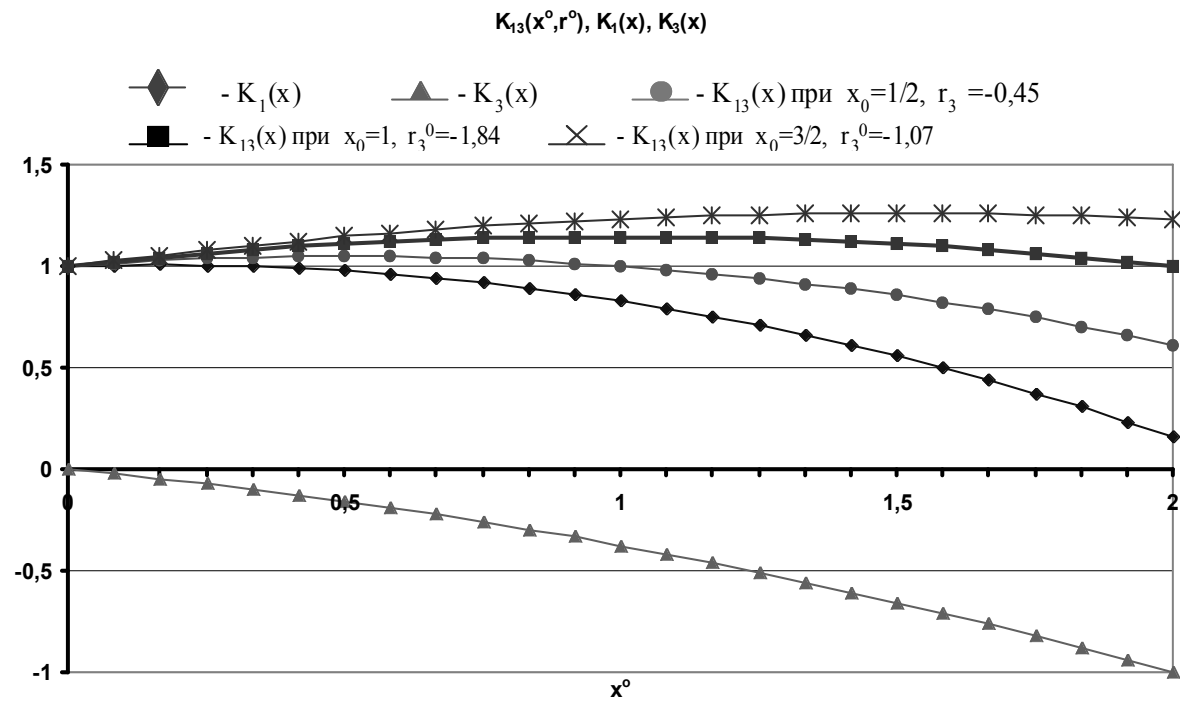


Рис. 28. Зависимость расширенного состава критериальных функций, включая $K_{13}(x)$, от параметра x

Анализ этих зависимостей показывает, что в отличие от предыдущей «спарки» критериев $K_{12}(x, r_2)$ здесь, в свойствах «спарки» $K_{13}(x, r_3)$ просматривается гораздо более четкое противостояние интересов. Во-первых, оптимальность x при значениях, превышающих 2 месяца, возможна только в том случае, если $r_3 < 0$. С содержательной точки зрения это означает, что для сил, отстаивающих эту позицию, негативный критерий $K_3(x)$ на самом деле является положительным. Во-вторых, этим силам отнюдь не безразлично, какое значение x^0 объявляется оптимальным: при $x^0 = 1$ весовой коэффициент $r_3 = -0,84$ близок по абсолютной величине к 1, т.е. рассматривается с общественными интересами почти «на равных», а при $x^0 = 0,5$ уступает им более чем вдвое ($r_3 = -0,45$). И действительно, потери криминального «бизнеса» при сокращении срока службы до 6 месяцев и соответствующем изменении ее условий будут очень большими.

Теперь рассмотрим проблему оптимальности срока службы по призыву при учете всех трех факторов, т.е. применительно к функции

$$K_{123} = K_1(x) + r_2 K_2(x) + r_3 K_3(x). \quad (27)$$

Рассматривая условие экстремума на основе анализа уравнения $dK_{123}/dx = 0$, то есть

$$P_{123}(x, r_2, r_3) = 2x(a_{21} + r_2 a_{22} + r_3 a_{23}) + (a_{11} + r_2 a_{12} + r_3 a_{13}) = 0, \quad (28)$$

получаем выражение для оптимального параметра:

$$x^0 = -(a_{11} + r_2 a_{12} + r_3 a_{13}) / [2(a_{21} + r_2 a_{22} + r_3 a_{23})] \quad (29)$$

или граничные значения диапазона, установленного для x . Этим выражением можно было бы воспользоваться для традиционной оптимизации, если бы от СПОУР удалось получить весовые коэффициенты r_2 и r_3 . Но это неосуществимо.

А вот что получается при использовании обратной оптимизационной процедуры. Соответствующее условие оптимальности преобразуется в уравнение линии экстремальных весовых коэффициентов, зависящих от заявляемого значения x^0 :

$$r_2^0(2x^0 a_{22} + a_{12}) + r_3(2x^0 a_{23} + a_{13}) + 2x^0 a_{21} + a_{11} = 0. \quad (30)$$

С математической точки зрения это выражение является уравнением прямой линии, рассматриваемой в системе координат $\{r_2, r_3\}$, точнее, набором уравнений, определяемых параметром x^0 . С точки зрения смыслового содержания задачи нас интересуют не все точки этих линий, а отрезки, показанные на *рис. 29*.

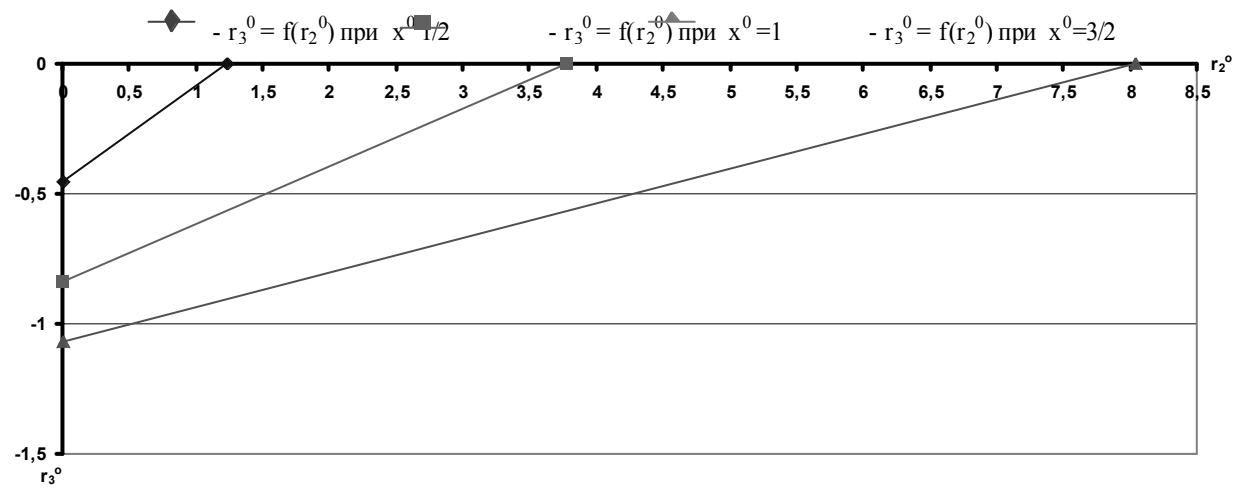


Рис. 29. Отрезки, характеризующие области значений r_2^0 и r_3^0 , при которых
 одновременно обеспечиваются условия оптимальности

Граничные точки этих отрезков соответствуют условиям оптимальности, полученным выше при рассмотрении критериальных функций $K_{12}(x, r_2)$ и $K_{13}(x, r_3)$. Все промежуточные точки отрезков также удовлетворяют условиям оптимальности при одном и том же значении x^0 , и в этом состоит принципиальная особенность обратной оптимизационной процедуры.

На первый взгляд, неоднозначность является недостатком метода. На самом деле в этом случае «проявляется» вся картина, все множество решений. И это полезно не только с математической точки зрения. С содержательной точки зрения важно понимать, что одно и то же решение как оптимальное могут отстаивать разные лица по разным мотивам.

Например, сторонники военных приготовлений – потому что видят реализацию приоритета требований военной организации над требованиями общества, а лоббисты криминальных интересов структур, занимающихся противоправным освобождением от военной службы, – потому что сохраняется питательная среда для деятельности этих структур.

С точки зрения специалистов ИЭПП метод неявной оптимизации или обратных оптимизационных процедур позволил в данном примере «проявить» действие различных сил, участвующих в решении проблемы обоснования рациональной продолжительности военной службы по призыву и перехода на новую систему комплектования.

Он может быть полезен в этом смысле и далее, при активизации перехода.

5.2. Пример «проявления» оптимальности программы

Аналогично поиску оптимальных параметров и условий оптимизации можно действовать и при сопоставлении программ, выражаемых множеством параметров и даже функций, если только удастся выявить представительный параметр, характеризующий это множество.

Так, например, различные варианты новой системы комплектования и варианты перехода на нее, рассмотренные в главах 3 и 4, можно характеризовать моментом перехода на новую систему,

удовлетворяющую чаяниям общества и вместе с тем гарантирующую высокую боеспособность военной организации. В описании имитационной модели он обозначен как $t_{кп}$.

Как показано в главе 3, этот переход может быть осуществлен за разное время и соответственно потребует различных расходов. Из множества вариантов наиболее представительными являются три варианта, представленные в *табл. 20*.

Таблица 20

Варианты новой системы комплектования

Вариант	Краткое описание	Год окончания перехода	Годы действия ВО РФ в новом виде	Сумма расходов за период 2004–2018 (млн руб.)	Среднегодовое значение за период 2004–2018 (млн руб.)
В1-1	Численности «контрактников» в частях ПГ до 2007 г. растут в соответствии с планами-графиками ФЦП, утвержденными Генштабом; после – с постоянным средним темпом, заложенным в ФЦП. В частях вне ПГ продолжится спад количества «контрактников» с нынешним темпом 5% в год	2018	2019	992448	66163,2
В1-2	Численности «контрактников» в частях ПГ до 2007 г. растут в соответствии с планами-графиками ФЦП, после – с ускоренным темпом, чтобы в соответствии с «Основами...» к концу 2011 года завершить переход. В частях вне ПГ спад 5%	2011	2012–2019	1092938	72862,6
В2-2	Численности «контрактников» в частях ПГ до 2007 г. растут в соответствии с планами-графиками ФЦП, после – остаются постоянными. В частях вне ПГ с 2005 гг. ускоренный переход, чтобы к концу 2007 г. достичь конечной суммарной численности «контрактников» варианта В1-2. Поскольку надбавки распространятся на всех «контрактников», спад прекратится.	2007	2008–2019	1189762	79317,4

Таблица иллюстрирует возможности завершения перехода к 2008, 2012 и к 2019 гг. Чем выше скорость перехода, тем большими будут суммарные расходы на рассматриваемом интервале времени от 2004 до 2018 гг. Продолжительность этого периода для обеспечения сопоставимости результатов бралась единой.

Для наглядности эта таблица проиллюстрирована динамикой изменения количества лиц РМКС, проходящих военную службу по контракту, как в абсолютном выражении (см. *рис. 30*), так и по отношению к различным общим количественным показателям численности военнослужащих (см. *табл. 21*). Соответствующие данные являются выборкой из материалов главы 3.

Таблица 21

**Динамика абсолютных и удельных показателей
укомплектованности ВО РФ военнослужащими РМКС
при различных вариантах**

Показатели / годы	2003	2007	2011	2015	2019
Общее количество лиц РМКС (по призыву и по контракту, в учебных воинских частях и в регулярных войсках)	945	945	945	945	945
Модельное количество лиц РМКС в частях ПГ и НБД (в регулярных войсках)	585	585	585	585	585
Количество «контрактников» РМКС (при различных вариантах перехода на новую систему)	225	308 308 585	402 585 585	503 585 585	585 585 585
Доля «контрактников» (%) в общем количестве РМКС (при различных вариантах перехода на новую систему)	23,8	32,6 32,6 61,9	42,5 61,9 61,9	53,2 61,9 61,9	61,9 61,9 61,9
Доля «контрактников» (%) среди лиц РМКС, проходящих службу в частях ПГ и НБД (при различных вариантах перехода на новую систему)	38,5	52,6 52,6 100	68,7 100 100	86,0 100 100	100 100 100

Примечание: В каждой ячейке последних трех строк таблицы значения абсолютных и удельных численностей приведены столбцами в соответствии с указанными выше вариантами: В1-1, В1-2 и В2-2.

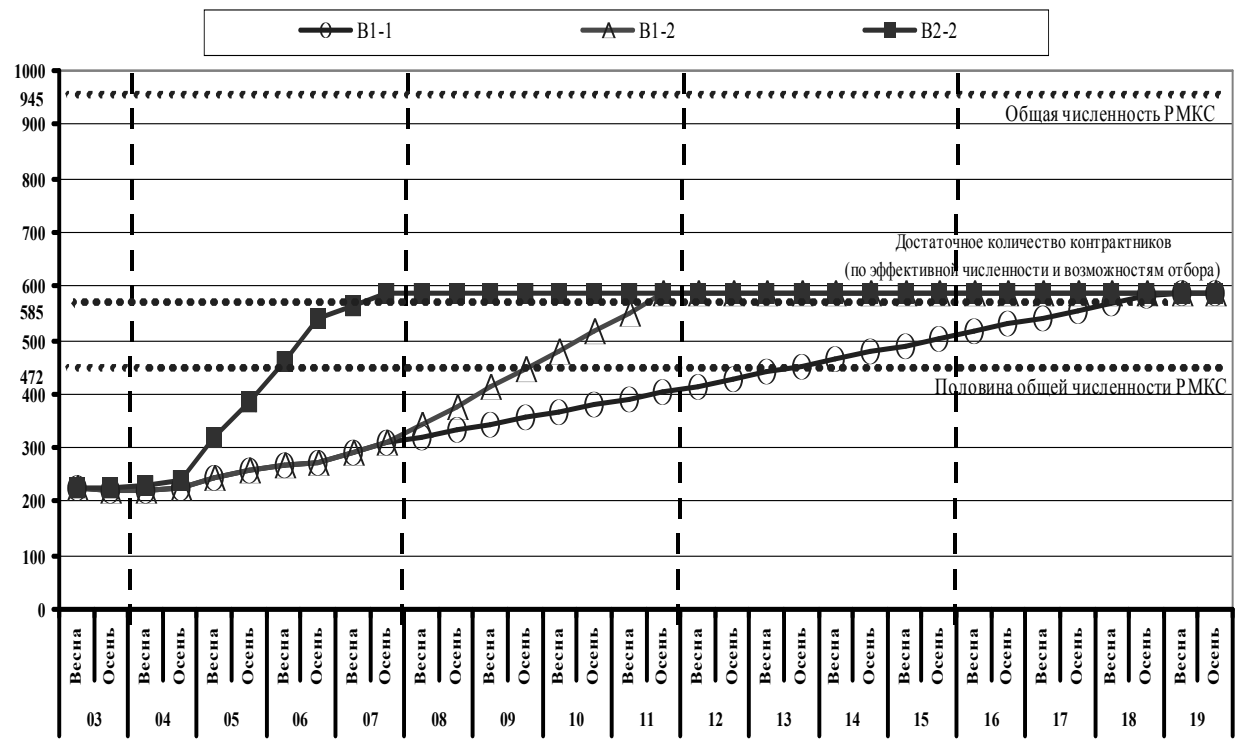


Рис. 30. Служащие по контракту, в соответствии с ФЦП и вариантами последующих действий в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)

Заметим (это следует из анализа эффективной численности в главе 3), что укомплектованность лишь 61,9% нынешней численности РМКС «контрактниками» означает такую же эффективную численность, какой обладают 100% нынешних военнослужащих РМКС. Остальные (до 32% лиц РМКС) будут обучаться военному делу по призыву. Напомним, что и в призыве на 2 года 1/4 часть призванных является «новичками», которых надо учить военному делу.

Из тех, кто будет призван и обучен, по конкурсу будет производиться набор на добровольную службу по контракту. Граждане, не пожелавшие служить по контракту или не прошедшие на такую службу по конкурсу, вернуться после обучения в состав мобилизационного ресурса.

Интенсивность ежегодных расходов приведена на *рис. 31*. Динамика интегральных расходов показана на *рис. 32*.

Рисунок отражает тот факт, что вариант ускоренной активизации В2-2 потребует значительных расходов в начальный период, зато в последующем гарантируется период стабильного финансирования.

Последние (крайние правые) точки трех зависимостей интегральных расходов представлены на *рис. 32* как ординаты точек другой зависимости, характеризующей связь расходов с моментом завершения перехода на новую систему комплектования (абсциссы этих точек).

Аналогично предыдущему, когда проверялась оптимальность продолжительности службы по призыву, можно осуществить аппроксимацию рассматриваемой зависимости.

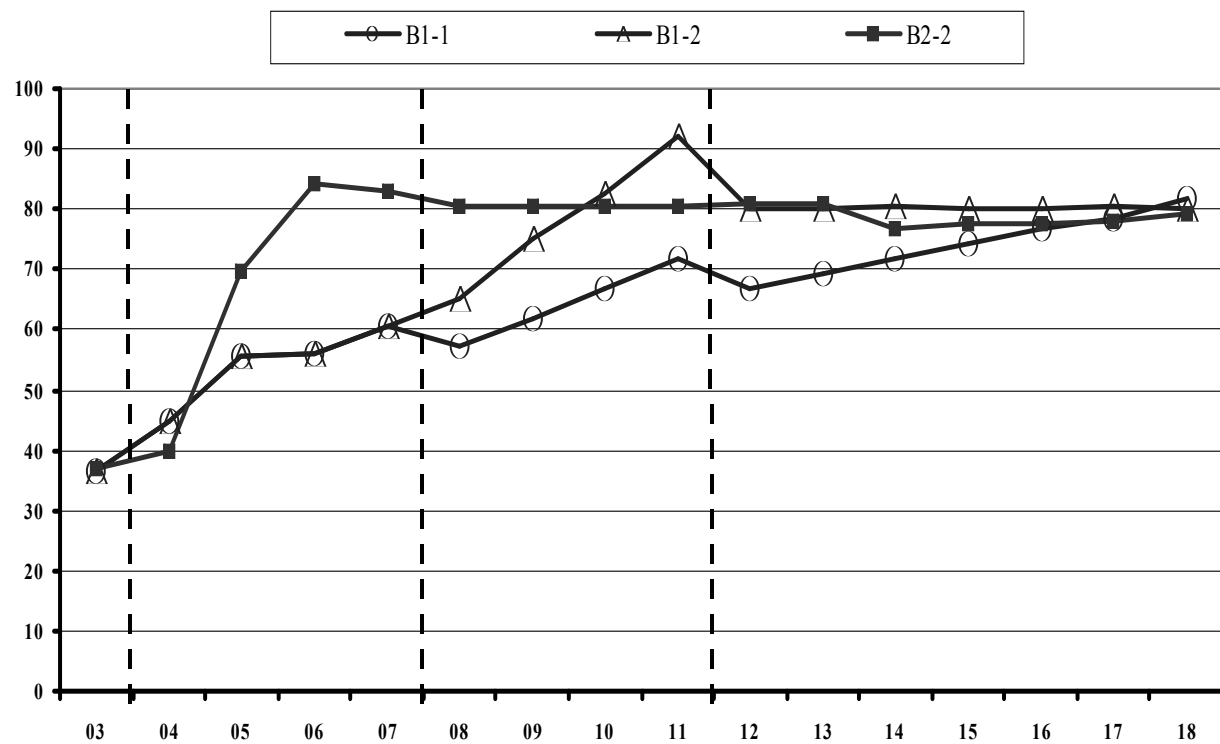


Рис. 31. Интенсивность расходов на содержание РМКС в масштабе
ВО РФ (млрд руб./год)

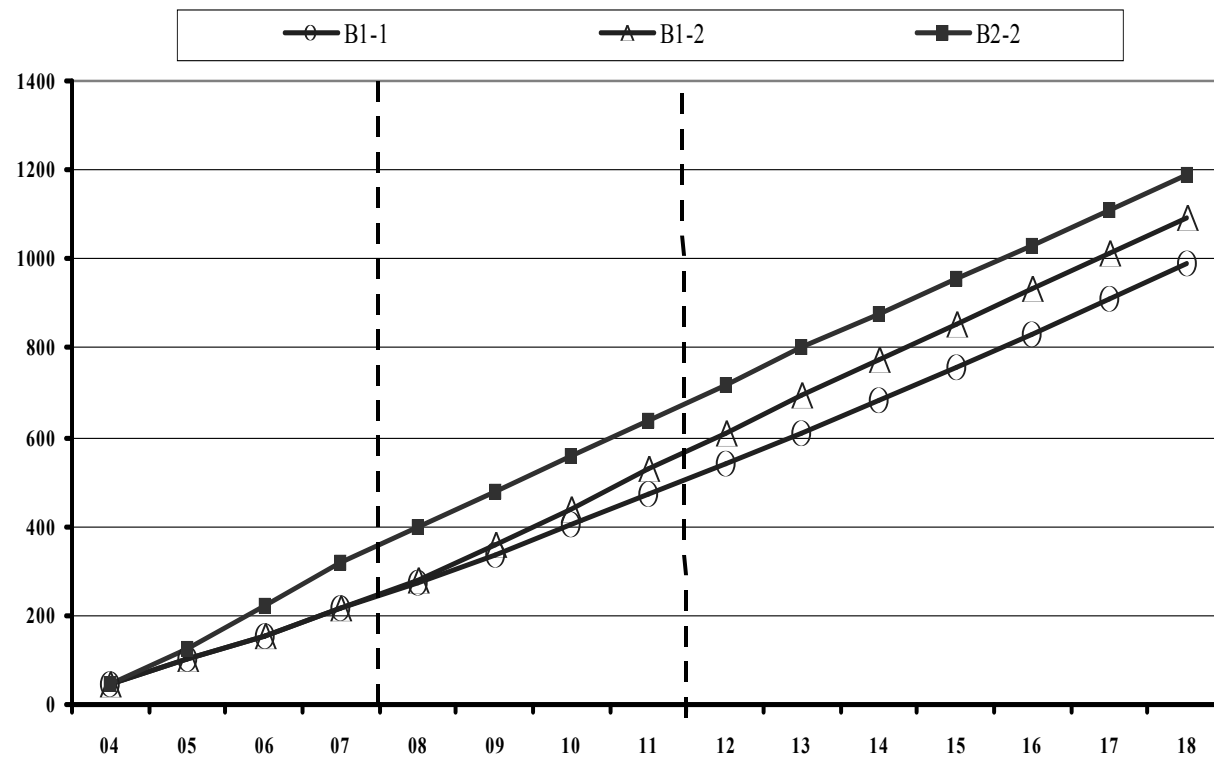


Рис. 32. Интегральные расходы на содержание РМКС в масштабе ВО РФ (млрд руб.)

Аппроксимация значений расходов на содержание лиц РМКС, связанных с переходом к новой системе комплектования, полиномом второй степени в зависимости от срока завершения перехода, который выступает в качестве характеристического показателя вариантов (см. *рис. 33*), дала результат, показанный в верхней части рисунка.

Там же на рисунке показаны другие зависимости суммарных финансовых средств как функций от времени перехода на новую систему комплектования:

- балансов доходов и расходов общества;
- расчетных размеров «откупа» общества от военной службы (вместе с тем это «доходы» криминальных структур, паразитирующих на нынешней системе), а также разности между ними.

На основании этих зависимостей можно прибегнуть к анализу управленческих решений (вариантов программ), предлагаемых в качестве якобы оптимальных. Поскольку, заметим, все функции выражены в денежных величинах, нет необходимости в каком-либо нормировании.

Не повторяя хода рассуждений и расчетов, выполненных выше для параметрической оптимизации, приведем результаты, которые получаются при использовании обратной оптимизационной процедуры в этом случае.

Интересы общества, как и прежде, считаем первым критерием, который берется с весом, равным 1. Выяснилось следующее:

Если оптимальным считать вариант В2-2 (срок завершения перехода – 2007 г.), то это значит, что вес бюджетных расходов на переход по сравнению с интегральным балансом общества приблизительно равен 2,3.

Если оптимальным считать В1-2 (соответственно и год завершения перехода равным 2011 г.), то вес бюджетных расходов уменьшится до 2.

Если процесс перехода растянуть до 2018 г., то коэффициент веса бюджетных расходов приблизится к 0.

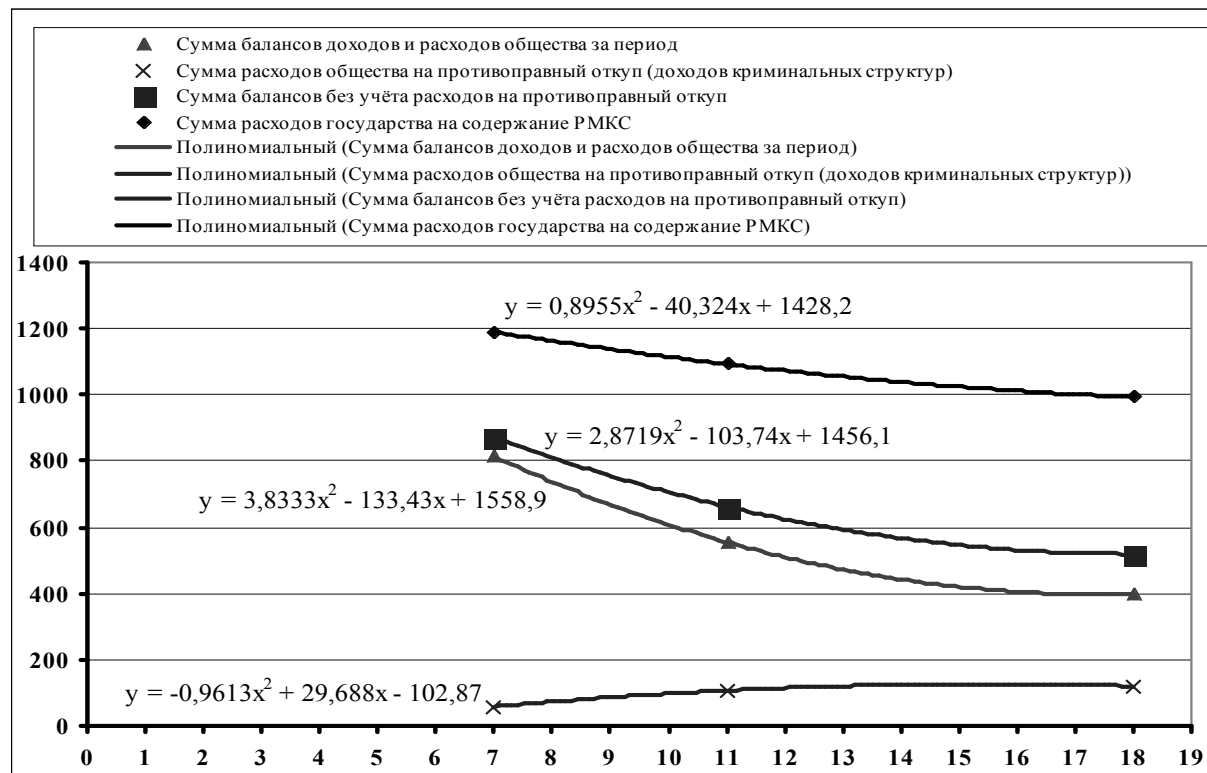


Рис. 33. Зависимость финансово-экономических характеристик перехода к новой системе комплектования от срока завершения перехода по вариантам В1-1, В1-2 и В2-2

Резюмируя, можно сделать вывод, что отнюдь не расходы федерального бюджета являются фактором, который действует в направлении затягивания перехода.

Как и в случае с продолжительностью службы, такой тормозящий фактор оказывается прежним – действие криминальных структур. И этому есть прямое объяснение. «Потери» криминальных структур при ускорении перехода на новую систему комплектования несопоставимо велики по сравнению с издержками бюджетных расходов.

Об этом говорилось в главах 3 и 4.

Результаты качественного анализа результатов моделирования, подробно изложенные в главе 3, свидетельствуют о преимуществах активизации с военной точки зрения, а в главе 4 – с социально-экономической.

Действительно, вариант В1-1 продолжения ФЦП с заложенным в эту программу темпом не позволит иметь в ВО РФ после 2008 года полностью боеспособные воинские части постоянной готовности и несущие боевое дежурство. Лица, призванные на срок до 1 года, из которых они 0,5 года будут обучаться военному делу в учебных воинских частях, поступят в воинские части на время службы порядка 0,5 года. Ни о каком серьезном их вкладе в боеспособность ВО РФ при службе в «линейных» частях говорить не приходится. А вот социальная напряженность в обществе сохранится и экономически общество выиграет мало и, главное, не скоро.

Только при форсировании перехода на новую систему комплектования после 2007 года (вариант В1-2), а лучше – даже раньше (вариант В2-2) можно будет создать действительно профессиональные воинские части постоянной готовности и несущие боевое дежурство. Их можно будет оснастить новыми видами оружия и военной техники с уверенностью в том, что военнослужащие будут заинтересованы в освоении и бережной эксплуатации средств вооруженной борьбы и имущества. Для этого придется увеличить суммарные расходы на содержание РМКС за рассматриваемый промежуток времени. Но это увеличение составляет лишь 10% от той суммы расходов, которая понадобится в варианте В1-1, не сулящем создания профессиональной военной организации РФ в обозримом будущем. Кроме того, это увеличение обернется явной экономической выгодой для общества.

Выводы

1. Применение метода неявной оптимизации (и связанной с ним обратной оптимизационной процедуры) не только подтвердило результаты логико-эвристического анализа и математического моделирования, изложенные в главах 3 и 4, но и придало им более высокую степень доказательности.

2. Сопоставление различных вариантов перехода на новую систему комплектования показало, что в настоящее время нет ни военных, ни финансово-экономических, ни социальных причин отказа от активизации перехода. Наоборот, выявляются потребности сделать переход как можно более скорым. Заявления об этом, сделанные в последнее время, например со стороны командования Пограничных войск [23], свидетельствуют об осознании им преимуществ новой системы комплектования.

3. В качестве главного фактора, тормозящего переход на новую систему комплектования, было и остается завуалированное воздействие криминальных и полукриминальных структур, опутавших нынешнюю систему комплектования и нынешнюю систему организации службы по призыву. В связи с этим намеченное возложение ответственности за призыв на военное ведомство может оказаться своевременным и эффективным.

4. Метод неявной оптимизации, проявление которой осуществляется с помощью обратных оптимизационных процедур [34], оказывается полезным инструментом не только для вскрытия деструктивных факторов, но одновременно содержит в себе конструктивные возможности, а поэтому подлежит дальнейшему совершенствованию.

Заключение

1. Утверждение в 2003 г. ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг. и принятие решения о сокращении после 2007 г. продолжительности военной службы по призыву являются важными шагами на пути к радикальной реформе системы комплектования, но не решают проблему в целом.

При сохранении нынешних темпов комплектования военной организации лицами РМКС, проходящими службу по контракту, и нынешнего отношения к обеспечению военнослужащих всеми видами довольствия вне частей постоянной готовности, даже к 2012 г. общее количество «контрактников» не превысит половины всей численности солдат и сержантов, требующейся военной организации РФ.

Одновременно усугубятся трудности с призывом молодежи на военную службу, особенно после сокращения ее продолжительности.

Реформа системы комплектования военной организации РФ нуждается в активизации, в проведении дополнительных мероприятий, развивающих те, которые уже намечены в ФЦП, при большей целеустремленности в решении проблем всестороннего обеспечения жизнедеятельности войск.

2. В этом направлении должны быть уточнены цели реформирования. Они должны охватить потребности общества, потребности военной организации и пресечь правонарушения, возникающие из-за недостатков существующей системы комплектования и нынешних условий прохождения военной службы. Положения действующих «Основ...» и посланий Президента РФ дают для такой формулировки целей и постановки задач хорошую базу.

3. Военно-экономическое обоснование реформы системы комплектования убедительно подтверждает полезность перехода на новую смешанную систему комплектования всей военной организации РФ и посильность ускоренного перехода для бюджета государства.

4. Оценка социально-политических последствий перехода на новую систему комплектования для всего общества и для военнослужащих в частности подтверждает полезность активизации начатых преобразований.

5. Существующие и разработанные в ИЭПП методы обоснования соответствующих управленческих решений позволяют выполнить разработку необходимых программ и планов активизации военной реформы на достаточно высоком научном уровне. Достоинством разработанного комплекса методик является то, что в нем успешно сочетаются логико-эвристические методы обоснования, средства имитационного математического анализа и средства проявления неявной оптимизации управленческих решений на основе обратных оптимизационных процедур.

6. Дальнейшие научные исследования целесообразно направить на обоснование комплекса проблем, прямо либо косвенно связанных с системой комплектования военной организации и обеспечивающих военную реформу в РФ во всех ее многообразных проявлениях.

Литература

1. *Ватолкин Э., Любошиц Е., Хрусталеv Е., Цымбал В.* Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом / Под ред. Е. Гайдара и В. Цымбала. – М.: ИЭПП, 2002. – 135 с.
2. *Vatolkin E., Luiboshits E., Khrustalev E., Tsymbal V.* Reform of Military Recruitment in Russia // *Problems of Economic Transition*. – 2003. – v.46, № 2/3. – P.6–158.
3. Федеральная целевая программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 годы. – (Утв. Пост. Правительства РФ от 25 августа 2003 г. № 523).
4. *Воробьев Э., Цымбал В.* Математическое моделирование показывает, что гладко не получится // *Независимое военное обозрение*. – 2004. – № 13 (373). – 9 апреля. – С.1, 3.
5. *Цымбал В.* Метод неявной оптимизации как инструмент стратегического планирования и опыт его использования при обосновании военной реформы / В сб. тезисов докладов 3-го Всероссийского симпозиума «Стратегическое планирование и развитие предприятий. Секция 2. – М.: ЦЭМИ РАН, 2002. – С.116.
6. *Ватолкин Э.А., Кардашевский Н.И., Цымбал В.И.* Имитационная модель перехода военной организации РФ к новой системе комплектования // *Российская конференция «Дискретный анализ и исследование операций»: Материалы конференции (Новосибирск, 28 июня–2 июля 2004).* – Новосибирск: Изд-во Ин-та математики, 2004. – С.218.
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). Стенограмма выступления от 16 мая 2003 г. – М.: «Известия», 2003. – 63 с.
8. Мы все уже выросли из старой шинели // *Красная звезда*. – 2003. – № 184. – 3 октября. – С.3.

9. Общенациональная задача // Красная звезда. – 2003. – № 185. – 4 октября. – С.1,3.
10. Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации. – М.: Минобороны РФ, 2003. – 73 с.
11. Отношение населения России к реформе армии: Отчет по материалам опроса, проведенного 8–15 января 2003 года / Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). – М., 2003. – 27 с.
12. *Смирнов А.И.* Россия: На пути к профессиональной армии (опыт, проблемы, перспективы). – М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1998. – 204 с.
13. *Цымбал В.* России нужна армия не только для малых войн // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 24. – 18–24 июля. – С.3.
14. Таким мы видим будущее армии // Красная звезда. – 2003. – № 200. – 25 октября. – С.1–2.
15. За профессиональную армию. Идеи Шарля де Голля и их развитие в XX веке. – М.: Военный университет, 1998. – 570 с. – («Российский военный сборник», выпуск 14).
16. Военное строительство и модернизация ВС России. Доклад Совета по внешней и оборонной политике // Военно-промышленный курьер. – 2004. – № 14(31). – 14–20 апреля. – С.7; № 15(32). – 21–27 апреля. – С.7.
17. Комплексная методика оценки стоимости перехода типового соединения, воинской части Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов к комплектованию воинских должностей военнослужащими, проходящими службу по контракту. – СПб.: Минобороны, 2002. – 143 с.
18. *Ларичев О.* Теория и методы принятия решений. (Учебник. Изд. второе, перераб. и доп.) – М.: Логос, 2003. – 392 с.
19. *Буренок В.М., Ляпунов В.М., Мудров В.И.* Теория вооружения (учебное пособие). – М., 2002. – 233 с.
20. Основы теории и методологии планирования строительства Вооруженных Сил Российской Федерации: Военно-теоретический труд / Под ред. А.В. Квашнина. – М.: Воентехиздат, 2002. – 232 с.

21. *Брыскин В.В.* Математические модели планирования военных систем. – Новосибирск: Изд-во Ин-та математики, 1999. – 232 с.
22. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская федерация. – (Утв. Пост. Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594, ред. от 20 марта 2003 г.).
23. Граница на дому // Российская газета. – 2004. – № 112. – 29 мая. – С.1,3.
24. Методический подход к проведению сравнительных оценок программ реформирования системы комплектования военной организации РФ и некоторые результаты расчетов. – М.: ИЭПП, 2003. – 15 с.
25. *Смирнов В.* Контрактная армия России: проблемы и пути их решения // Военная мысль. – 2003. – № 2. – С.2–7.
26. *Борисов С.* Математическая модель процессов приобретения и утраты навыков. – В кн.: Проблемы инженерной психологии и эргономики. Вып. 2. – М.: ВНИИТЭ, 1974. – С.150–152.
27. *Шибанов Г.* Количественная оценка деятельности человека в системах человек–техника. – М.: Машиностроение, 1983. – 263 с.
28. *Хрусталева Е.Ю., Цымбал В.И.* Экономические проблемы обеспечения военной безопасности России. – М.: ЦЭМИ РАН, 2000. – 128 с.
29. *Ходорыч А.* Белый билет по-черному // Коммерсантъ-Деньги. – 2002. – № 17–18. – 15 мая. – С.23–30.
30. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). – М.: Экономика, 2000. – 421 с.
31. *Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А.* Оценка эффективности инвестиционных проектов: Теория и практика: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2002. – 888 с.
32. *Цлаф В.* Оценка некоммерческих инвестиционных проектов // Новые рынки. – 2002. – № 1. – С.51–54.
33. *Шлыков В.* Как это было в Америке // Отечественные записки. – 2002. – № 8. – С.246–259.

34. *Цымбал В.* Обратные оптимизационные процедуры при обосновании управленческих решений // Российская конференция «Дискретный анализ и исследование операций»: Материалы конференции (Новосибирск, 28 июня–2 июля 2004). – Новосибирск: Изд-во Ин-та математики, 2004. – С.226.

Приложения

Приложение А

Реформа системы комплектования армии в программных документах партий и избирательных блоков (ноябрь 2003 г.)

Для анализа в качестве наиболее влиятельных и представительных общественно-политических объединений в стране выбраны политические партии и избирательные блоки, зарегистрированные в октябре 2003 г. Центральной избирательной комиссией РФ для участия в выборах в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ 4-го созыва по федеральным спискам.

При сборе информации и ознакомлении с опубликованными программными документами использованы Интернет-ресурсы. В случае отсутствия сайта у избирательного блока поиск проводился на сайтах партий и движений – участников этого блока. При полном отсутствии упоминаний предмета поиска в программах, декларациях и манифестах использовано интервью лидера (ЛДПР). Результаты поиска по 12 политическим партиям и избирательным блокам сведены в *табл. А.1.*

У оставшихся 11 партий и избирательных блоков или нет соответствующих положений в их документах (например, у Аграрной партии России, КПРФ, Партии СЛОН, Российской Конституционно-демократической партии, Партии Возрождения России – Российской партии ЖИЗНИ и Концептуальной партии «Единение»), или в период поиска (4–5 ноября 2003 г.) материалы были недоступны по техническим причинам (например, сайт Демократической партии России). У таких партий, как «Развитие предпринимательства», Партии Мира и Единства и избирательного блока «Российская партия пенсионеров и партия социальной справедливости» представительства в Интернете не обнаружено.

Сравнительный анализ данных *табл. А.1* показывает, что содержание и форма представления в Интернете программных докумен-

тов СПС явно не соответствовали усилиям, затрачиваемым руководством партии на практическое продвижение реформы системы комплектования, и явным результатам этих усилий.

Таблица А.1

**Положения программных документов участников
выборов в Государственную Думу по реформе
комплектования армии**

№	Политическая партия/ избирательный блок	Наиболее близкие к реформе комплектования положения программы (декларации, манифеста, заявления)
1	«Великая Россия – Евразийский Союз»	Восстановление оборонного потенциала России. Необходимо создать мощную, современную, высокопрофессиональную российскую армию, формируемую на добровольной контрактной основе
2	«За Святую Русь»	Служение Отечеству есть священный долг каждого гражданина в духе верности высоким нравственным идеалам
3	Российская экологическая партия «Зеленые»	Обеспечение военнослужащим достойных, здоровых и экологически безопасных условий прохождения воинской службы
4	«Единая Россия»	<p>«Единая Россия» выступает за переход к профессиональным Вооруженным Силам и за сокращение срока службы по призыву. Целью проводимой при поддержке «Единой России» военной реформы является создание в России меньшей по численности, но гораздо более сильной и эффективной армии, имеющей на вооружении все самые современные разработки отечественного ВПК. Мы поддерживаем принцип комплектования Вооруженных Сил на контрактной основе (в первую очередь речь идет о сержантском составе).</p> <p>Пока сохраняется всеобщая воинская обязанность и служба по призыву, необходимо устранить проблемы с комплектованием войск. Мы считаем, что основные причины уклонения молодых людей от службы в армии – слишком долгий срок службы и так называемые «неуставные отношения». С «неуставными отношениями» необходимо покончить раз и навсегда, введя жесткие меры ответственности для тех, кто этим отношениям способствует или попустительствует. Также необходимо сократить срок службы по призыву – до 1 года: по предложению «Единой России» Правительство Российской Федерации приняло важное решение о сокращении срока службы в армии по призыву до одного года к 2008 г.</p> <p>Таким образом, здесь можно выделить четыре пункта: – сокращение численности при повышении качества и</p>

		<p>технической оснащенности армии;</p> <ul style="list-style-type: none"> – частичное комплектование армии на контрактной основе; – сокращение срока обязательного призыва до 1 года с постепенным переходом к полностью контрактному комплектованию воинских частей; – полное исключение «неуставных отношений» в армии
5	ЛДПР	<p>«Как только я стал кандидатом в президенты, в июне 1991 года, я уже дал свою схему военной реформы. И суть этой реформы не в том, чтобы срочно переходить на контрактную основу. Обеспечить обороноспособность России с ее огромными территориями одними контрактниками все равно невозможно. Составлял бы российский бюджет хотя бы половину американского – нет вопросов. Я бы громче всех кричал: долой призыв, даешь профессиональную армию. Но нет у нас таких денег. Потому надо исходить не из того, что желает Немцов или Гайдар, а из того, на что реально способна страна. Не должно быть в армии бесквартирных офицеров. Вот что важно. А у нас 200 тысяч хронически бесквартирных офицеров. Какая защита страны, если военным жить негде, спать негде. Большая часть офицеров у нас давно уже практически контрактники. И я в свое время был контрактником. Служил в Грузии после учебы в вузе. Но почему я не остался в армии? Контракт тогда был на 25 лет. Если бы ввели норму – 2 года отслужил, продлевай на следующие 3 года, я бы остался обязательно. Отслужил бы на Кавказе еще три года. А втянулся, увидел бы перспективу – и еще бы на три года. То есть, надо сделать контракт трехгодичный, не больше. Такой контракт был бы эффективен.</p> <p>Но пока призыв для России более перспективный вариант. Еще в 1991 году я сказал, что вместо Советской армии должна быть Русская Добровольческая армия. Призывать по мобилизации только добровольцев. Путем пропаганды мы всегда их найдем. Я ставил вопрос о повышении возраста призыва: с 25 лет, с 22 лет, но никак не с 18. В 18 лет парень еще ребенок. Ведь в советский период в 19 лет призывали, зачем-то потом срок опустили. Наоборот, нужно поднимать возраст. Отучился в школе 11–12 лет, отучился 5 лет в вузе – парню уже 23. Два года поработал, женился, завел детей и будь добр – на год в армию. Никаких отказов. И для парня хорошо. Отдохнет от жены, от пеленок, от тещи. Соскучится, семья крепче будет. И оборона страны тоже.</p> <p>И потом, вы поймите, даже сегодня нам на самом деле нужно всего 10% от призывного возраста. Пятимиллионная армия стране не нужна. И два миллиона много. Я и Ельцину, и Путину говорил: давайте призывать ребят из СНГ. Они хотят, они мечтают. И этих ребят достаточно, чтобы</p>

		вообще перекрыть призыв. Это будут самые отличные патриоты. Естественно, им гарантируется автоматическое гражданство, поступление в любой российский вуз. Наконец меня услышали. Путин в мае выступил с посланием к Федеральному Собранию и сказал: надо активнее привлекать в российскую армию граждан из СНГ» (из интервью В.В. Жириновского 20 октября 2003 г.)
6	Народная партия Российской Федерации	Успешное завершение военной реформы считаем важнейшей государственной задачей, без реализации которой невозможно дальнейшее гарантированное поступательное развитие страны и общества, причем ключевым вопросом успешного реформирования Вооруженных Сил мы считаем решение социальных проблем военнослужащих и их семей
7	Народно-республиканская партия России	В боевых частях оружие должно быть в руках профессионалов (офицеров, прапорщиков, контрактников). Соотношение личного состава, предназначенного для управления применением боевого оружия, и личного состава обслуживающих подразделений должно быть три к двум Надобно выработать оптимальную систему комплектования армии и флота на базе контрактно-призывного принципа с учетом сложившихся социально-экономических и демографических условий. Призыв на действительную военную службу граждан должен осуществляться по экстерриториальному принципу
8	«Новый курс – Автомобильная Россия»	Проведение военной реформы, обеспечивающей профессионализацию армии, установление полноценного гражданского контроля за вооруженными силами
9	Объединенная Российская партия «Русь»	Оборонительная задача , решаемая на современном уровне, подразумевает создание профессиональных войск стратегического сдерживания во всех их современных видах, включая новейшие ядерные, лазерные и информационные технологии, а также создание профессиональных войск оперативного реагирования и помощи по типу ВДВ и МЧС и казачьих формирований в приграничных регионах. Военнослужащие, проходящие службу в профессиональной армии, по контракту имеют право на компенсацию тягот и лишений службы в виде льгот в образовании, медицинском обеспечении, получении жилья, бесплатной земли, трудоустройстве по выходу в запас. Воспитательная задача – организация военной подготовки всех без исключения молодых людей сразу после школы, по желанию и девушек, по различным военным специальностям, с целью создания службы «запаса» или военного «резерва» страны. Сроки этой подготовки должны быть не более 8 месяцев, а место подготовки максимально приближено к месту жительства. Таким образом снимается проблема «дедовщины» и других неуставных отношений. В ходе такой подготовки, которая уже сейчас может осу-

		<p>ществляться на базе существующих частей и подразделений, можно широко обучать молодых людей и общегражданским специальностям: вождение автомобиля, самолета, навыки работы с компьютером, средствами связи и т.п., т.е. всем военным специальностям в их общегражданском аспекте.</p> <p>Должно стать правилом – без прохождения военной подготовки молодой человек не может занимать государственный пост, быть избранным в органы власти. Таким образом армия решает не только военные задачи, но и выполняет функцию «школы жизни», осуществляет воспитательно-патриотические функции</p>
10	СПС	<p>Военная реформа</p> <p>Цель:</p> <ul style="list-style-type: none"> – создание современной армии, комплектуемой на профессиональной основе и не унижающей человеческое и гражданское достоинство военнослужащих; – реформа комплектования армии и переход к контрактному принципу комплектования
11	«ЯБЛОКО»	<p>«Переход к новому типу комплектования Вооруженных Сил на профессиональной основе:</p> <ul style="list-style-type: none"> – принять разработанный «ЯБЛОКОМ» в 1993 г. закон «Об альтернативной гражданской службе», гарантированной Конституцией РФ, обеспечивающий призывникам, отказывающимся от несения военной службы, прохождение неунизительной альтернативной службы в регионе проживания. При этом альтернативная служба не должна превращаться в повинность, исполнение которой было бы намного тяжелее воинской службы; – необходимо обеспечить прохождение альтернативной службы по совместительству. В первую очередь необходимо направлять молодых людей в муниципальный сектор; – предусмотреть в следующем после введения альтернативной службы бюджете средства на поэтапный перевод Вооруженных Сил, а затем и других войск (внутренних, пограничных, железнодорожных, войск Минюста, ФСБ и пр.) на контрактную основу, с тем чтобы в период 2002–2004 гг. полностью отменить призыв в мирное время. Одновременно повысить суммарное денежное содержание всех военнослужащих примерно на 100%, помимо компенсации за отменяемые льготы (планируется повышение денежного довольствия, фактически сводящееся на нет отменой льгот). То и другое обойдется примерно в 14 млрд руб. дополнительных ежегодных ассигнований (с учетом экономии благодаря сокращению личного состава). Это позволит набирать контрактников на конкурсной основе и при этом сохранить существующие пропорции в денежном

		<p>довольствии рядовых, офицеров и генералов» [11].</p> <p>«В армии необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> – немедленно обеспечить право призывников на неунизительную альтернативную службу; – в 2005 г. отказаться от призыва и перейти к контрактной армии; – сократить численность военнослужащих при увеличении их денежного довольствия в два раза; – дать армии современное оружие и средства для учений» [12]
12	«Родина» (народно-патриотический союз)	<p>Система комплектования и подготовка личного состава Вооруженных Сил.</p> <p>Переход Вооруженных Сил на полностью добровольный способ комплектования в ближайшей перспективе нереален. Учитывая экономические возможности страны, потребности ВС в личном составе, смешанный принцип комплектования, как минимум, на ближайшие 10–15 лет останется основным. При этом следует добиваться постепенно увеличения доли контрактников и снижения продолжительности срочной службы.</p> <p>На базе сокращаемых частей, которые не войдут в число частей постоянной боевой готовности, следует организовать сеть учебных центров, предназначенных для боевой и оперативной подготовки военнослужащих регулярной армии и резервистов.</p> <p>Прежде всего необходимо обратить внимание на формирование офицерского корпуса. Личная подготовка офицеров и подготовка подчиненной части (подразделения) к бою должно стать той сферой деятельности, которая действительно может увлечь и заинтересовать настоящего военного человека. Дело личной подготовки каждого офицера должно заключаться в приобретении знаний, в выработке умений прилагать их на практике (в первую очередь – в боевых условиях) и в самовоспитании.</p> <p>Кадровый вопрос касается не только офицерского состава, но и младших командиров. В ВС сложилось критическое положение с сержантским звеном, подготовкой и воспитанием которого практически не занимаются. Поэтому офицеры выполняют функции сержантов, генералы работают за офицеров и т.д. В результате мы имеем то, что мы имеем сегодня. «Дедовщина» возникает только там, где нет нормального сержанта. Поэтому очень важно прежде всего продумать и затем воссоздать новую школу подготовки и воспитания младших командиров – сержантов. Они должны отбираться прежде всего из тех солдат, которые уже отслужили хотя бы год. На основе тщательного отбора должны формироваться специальные подразделения (по типу полковых школ), где будущие сержанты должны будут проходить подготовку в течение полугода.</p>

		<p>Ключевым элементом совершенствования кадровой политики в Вооруженных Силах РФ должен стать первоочередной перевод сержантского корпуса на контрактный принцип комплектования. Это должно обеспечить повышение профессионализма младшего командного состава, что, в свою очередь, приведет к уменьшению нагрузки на офицеров, улучшит качество учебного процесса в войсках и управляемости подразделениями в боевых условиях. («Национальная безопасность: Стратегия народно-патриотического союза «Родина» в области национальной безопасности»)</p>
--	--	---

Приложение Б

Особенности концепций перехода на новую систему комплектования Генштаба ВС РФ и ИЭПП

Таблица Б.1

Современное состояние рассматриваемой проблемы и анализ причин ее возникновения

Концептуальный вариант ГШ 2002	Концептуальный вариант ИЭПП 2002
<p>Исторически в России, в отличие от большинства стран мира, вопрос комплектования Вооруженных Сил не был проблемным, поскольку воинская обязанность традиционно рассматривалась как особая нравственно-правовая норма поведения граждан России, а призыв на военную службу – как честь выполнить воинский долг по защите Отечества.</p> <p>Однако за последнее десятилетие целый ряд факторов, в том числе политических, демографических, экономических и социальных, оказал негативное воздействие на состояние системы комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и обусловил невозможность осуществления призыва граждан на военную службу в объемах, обеспечивающих потребность военной организации государства.</p> <p>При этом развитие форм и способов ведения военных действий сформировали новые требования к военной организации государства. Внедрение информационных технологий в основные звенья боевого управления, вооружение и военную технику, в том числе элементов искусственного интеллекта, многократное увеличение за счет технических инноваций возможностей каждого военнослужащего неизбежно приводят к необходимости создания профессиональной армии.</p> <p>В современных условиях, наряду с разработкой высокоэффективных средств вооруженной борьбы, оптимальным путем</p>	<p>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.</p> <p>Такое отношение к реформе системы комплектования военной организации обусловлено сочетанием многих внешних и внутренних факторов.</p> <p>Вступив в XXI в., 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 вооруженной 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</p>

создания профессиональной армии, способной успешно решать любые боевые задачи, является постоянное совершенствование методов комплектования военной организации государства и использование передовых технологий для обучения отдельных военнослужащих и подразделений.

Постановка проблемы об изменении системы комплектования военной организации государства путем перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, обусловлена не только современными требованиями к военной организации государства XXI в., геополитическими и внутривнутриполитическими целями Российской Федерации, рядом экономических и социально-демографических факторов, но и социальным заказом общества, желающего иметь боеготовые, полностью укомплектованные личным составом и боевой техникой, высокопрофессиональные, морально сплоченные, эффективные в боевом применении Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, обеспечивающие оборону и безопасность страны, имеющие высокое доверие и престиж.

Данный социальный заказ реализован в поручениях Президента Российской Федерации от 16 ноября 2001 г. № К 1556 и Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2001 г. № МК-П4-6726с.

Мировой опыт показывает, что переход к добровольному способу комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов на контрактной основе является чрезвычайно сложным процессом, требующим решения целого ряда правовых, политических, военных, социальных, экономических, демографических и других проблем, привлечения значительных интеллектуальных, организационных, финансовых, материально-технических ресурсов, требующим продолжительного (до 10–11 лет) времени и полной государственной поддержки.

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 Вооруженные 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 незавершенность военной реформы, значительно снижающая боеспособность и армии, и флота, и так называемых других войск. При существующих ныне системе их комплектования и порядке дальнейшего прохождения военной службы между военнослужащими возникают так называемые неуставные отношения (известные в обществе как «дедовщина»), что приводит 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 военнообученный ресурс или резерв.

Совокупность рассмотренных обстоятельств делает реформу системы комплектования необходимой. Радикальное решение должно быть принято безотлагательно. И столь же безотлагательно должны быть

<p>Переход к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, должен осуществляться последовательно при обязательной увязке сроков и масштабов мероприятий перехода с экономическими возможностями государства по их обеспечению, оптимально соответствовать целям и приоритетам военного строительства в Российской Федерации.</p> <p>Введение добровольного способа поступления на военную службу повлечет за собой необходимость изменения и системы комплектования военной организации военного времени, а также изменения системы подготовки и накопления военно-обученных мобилизационных людских ресурсов.</p> <p>Новая система подготовки мобилизационных людских ресурсов должна обеспечивать гарантированное, полное и качественное укомплектование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов до штатов военного времени, новых формирований военного времени, а также восполнение потерь в операциях начального периода войны (вооруженного конфликта).</p> <p>Концептуальные взгляды на изменение системы комплектования военной организации государства путем перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, выявили необходимость решения следующих проблемных вопросов:</p> <p>обеспечение государственной и общественной поддержки мероприятий по подготовке и осуществлению перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, изменению системы подготовки военнообученных мобилизационных людских ресурсов и созданию системы резервов и запаса мобилизационных людских ресурсов;</p> <p>совершенствование нормативной пра-</p>	<p>развернуты и осуществлены необходимые мероприятия. Растягивать реформу на долгие годы недопустимо.</p> <p>В то же время следует отметить, что военная реформа в РФ затрагивает 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.</p> <p>О многотрудности предстоящих перемен свидетельствует даже очень краткий исторический экскурс, который необходим для анализа причин возникновения рассматриваемой проблемы.</p> <p>Назрела реформа системы комплектования военной организации государства еще в СССР. И не состоялась в основном потому, что ее осуществление перекладывалось на представителей военных ведомств, в то время как военная реформа является функцией всего государства.</p> <p>Точно так же поступили руководители новых государств, образовавшихся на территории СССР после его распада. Разговоры о реформировании Вооруженных Сил бывшего СССР, об облике Объединенных Вооруженных Сил СНГ завершились иным образом – 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 все более глубокой интеграции Вооруженных Сил, военной промышленности, стандартизации и унификации вооружений, руководствуясь при этом главным образом экономической выгодой.</p> <p>Характеризуя политический аспект обсуждаемой проблемы, отметим, что первый Президент и одновременно первый Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами России поручил проведение военной реформы министру обороны, который создал в своем министерстве Управление военной реформы. Однако на деле реформа не состоялась. Военная организация государства становилась все более раздробленной. Численность военной орга-</p>
--	--

вовой базы, регулирующей взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти при переходе к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;

установление приоритетов (предпочтений, первоочередности) при переходе к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, и создании различных видов резервов и общего запаса мобилизационных людских ресурсов;

своевременное и полное нормативное правовое и ресурсное обеспечение мероприятий перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;

совершенствование системы планирования, обеспечивающей увязку этапов и сроков наращивания численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, создания различных видов резервов и общего запаса мобилизационных людских ресурсов с экономическими возможностями государства;

изменение (совершенствование) порядка подготовки и накопления в мирное время мобилизационных людских ресурсов в условиях перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;

позапная реорганизация органов управления комплектованием, отбором, приемом, подготовкой и переподготовкой граждан, поступающих на военную службу в добровольном порядке, а также подготовка и накопление военнообученных мобилизационных людских ресурсов;

обеспечение привлекательности военной службы за счет повышения уровня социальных льгот и гарантий военнослужащих, проходящих военную службу по

низации снижалась гораздо медленнее, чем сокращалось ее финансирование, поэтому вместо обещанного роста обеспеченности военнослужащих происходило обратное – ускоренное обнищание армии и флота, ухудшение их оснащенности. Последствия, особенно военных действий в Чечне, планировавшихся как кратковременная операция, а превратившихся в итоге 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 все больше расходились. Проблема установления рациональной численности военной организации и рационального комплектования ее личным составом становилась все более актуальной, а ее решение превращалось в профанацию. Как известно, в 1996 г. Президентом РФ был подписан указ о переходе к комплектованию военной организации исключительно на контрактной основе с 2000 г. А экономическая практика свидетельствовала о том, что для осуществления указа не было сделано ничего.

Характеризуя экономический аспект, напомним, что поначалу, со второго квартала 1992 г. был провозглашен 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

<p>контракту и исполняющих воинскую обязанность, пребывая в запасе;</p> <p>создание условий, при которых граждане, пребывающие в запасе, будут гарантированно исполнять воинскую обязанность в период пребывания в запасе, при призыве на военные сборы и прохождении военных сборов (тренировочных занятий).</p> <p>Структурно реформирование системы комплектования военной организации государства, состоит из следующих групп проблем:</p> <ul style="list-style-type: none"> научно-теоретических; организационно-правовых; военно-экономических; социально-психологических; организационно-технических. <p>Научно-теоретические проблемы обусловлены необходимостью:</p> <ul style="list-style-type: none"> разработки концептуальных основ и положений реформирования систем комплектования, подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов; выбора и обоснования путей реформирования систем комплектования, подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов; определения организационных направлений, мер и временных этапов реформирования систем комплектования, подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов. <p>Организационно-правовые проблемы предусматривают:</p> <ul style="list-style-type: none"> переработку нормативных правовых актов, регламентирующих функционирование систем комплектования, подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов; совершенствование нормативной правовой базы, определяющей условия и порядок прохождения военной службы по контракту, а также выполнение воинской обязанности гражданами, пребывающими в запасе, в том числе закрепление прав и ответственности сторон, заключающих контракт, обеспечивающее гарантированное предоставление льгот и гарантий военнослужащим, гражданам, пребывающим в 	<p>тал 1992 г. – 1993 г.) опережало среднемесячную заработную плату, инфляция парировалась.</p> <p>С введением в действие Закона РФ «О статусе военнослужащих» в 1993 г. 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 г. – первом квартале 1995 г.) соблюдалось, что позволяло поддерживать денежное содержание военнослужащих вблизи от уровня среднемесячной заработной платы в стране.</p> <p>Но впоследствии даже законодательно закрепленный принцип построения системы денежного довольствия военнослужащих был нарушен. 1 апреля 1995 г. 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 г. уже не сопровождался ростом окладов денежного содержания военнослужащих.</p> <p>Не удивительно, что в этих условиях комплектование военной организации рядовым и младшим командным составом на контрактной основе, начавшееся приближение ее численности к рациональному уровню (около 400 тыс. человек) было торпедировано падением уровня денежного довольствия. Если до 1996 г. денежное довольствие военнослужащего было на уровне прожиточного минимума, то к 1998 г. оно стало ниже этого минимума почти вдвое. Довершили разрушение начавшегося в 1994 г. процесса комплектования ВС РФ на контрактной основе задержки выплат даже того скудного денежного довольствия, которое было установлено.</p> <p>В это же время возросла степень опас-</p>
--	---

<p>запасе.</p> <p>Военно-экономические проблемы включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> поддержание на достаточном уровне объемов накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов; оптимизацию структуры и штатной численности воинских частей и подразделений, комплектуемых преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, обеспечивающих повышение их качественного состояния и боеспособности; профессионализацию подготовки младших командиров и специалистов; обеспечение своевременного и полного ресурсного обеспечения мероприятий перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов; создание необходимых условий, обеспечивающих прохождение военной службы по контракту и исполнение воинской обязанности, пребывая в запасе, путем приведения норм обеспечения и содержания военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и граждан, пребывающих в запасе, в соответствии с их трудозатратами. <p>Социально-психологические проблемы включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> обеспечение и пропаганду привлекательности военной службы по контракту и исполнение воинской обязанности гражданами, пребывающими в запасе; поддержание высокого социального статуса военнослужащего и граждан, пребывающих в запасе, выполняющих воинскую обязанность; повышение качества профессионального и психологического отбора кандидатов для прохождения военной службы по контракту; совершенствование системы военно-профессиональной ориентации; воспитание и укрепление воинской мо- 	<p>ности военной службы, наглядно для всех проявившаяся в Чечне не только вследствие того, что противник оказался более серьезным, чем предполагалось, но и того, что управление военными действиями на самом верхнем эшелоне было крайне неэффективным и обусловило значительный уровень боевых и небоевых потерь.</p> <p>К 2001 г. количество контрактников в ВС РФ понизилось до 150 тыс., сейчас – до 140 тыс. И еще одно обстоятельство, которое подлежит обсуждению и учету не в укор тем, кто старается служить честно и добросовестно. Почти половина нынешних контрактников – женщины, как правило, жены военнослужащих.</p> <p>С трудом достигнутые повышение денежного довольствия военнослужащих в 2002 г. 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 уровень их денежного довольствия по-прежнему находится ниже средней заработной платы в стране, а значит, и не является стимулом к службе по контракту.</p> <p>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 ее состоит в несоответствии уровня оплаты воинского труда его содержанию, специфике и опасностям. Отсюда 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.</p> <p>Рассматривая этот фундамент, следует помнить, что дело не ограничивается только уровнем денежного довольствия.</p> <p>Обязательство по предоставлению жилья, записанное в законе «О статусе военнослужащих», не выполняется даже для многих офицеров, прапорщиков и мичманов. Тем более оно оказалось голословным</p>
---	---

<p>рали и дисциплины.</p> <p>Организационно-технические проблемы предусматривают:</p> <ul style="list-style-type: none"> формирование соответствующей организационно-штатной структуры соединений и воинских частей, органов управления комплектованием, подготовкой и накоплением мобилизационных людских ресурсов; перестройку системы планирования и управления комплектованием, подготовкой и накоплением мобилизационных людских ресурсов; совершенствование системы и организации военно-профессиональной ориентации; совершенствование системы, структуры и организации военно-профессиональной подготовки военнослужащих и граждан, пребывающих в запасе; оптимизацию и автоматизацию процессов управления комплектованием, подготовкой и накоплением мобилизационных людских ресурсов. <p>Выводы:</p> <p>Первый. Система комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации является важнейшим компонентом военного строительства государства.</p> <p>Второй. В области военного строительства, обеспечения обороноспособности и безопасности России проблемы перехода к комплектованию должностей рядового и сержантского состава гражданами, поступающими на военную службу по контракту, подготовки и накоплению мобилизационных людских ресурсов, относятся к приоритетным.</p> <p>Третий. Для осуществления перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, а также изменения существующей системы подготовки и накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов потребуются значительные интеллектуальные, организационно-кадровые, информационные, финансовые и материальные ресурсы.</p>	<p>и неосуществимым для лиц рядового и младшего командного состава.</p> <p>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.</p> <p>Льготы по поступлению в высшие учебные заведения и по возможности заочного обучения оказались неэффективными, поскольку призвать удастся главным образом тех, кто-либо не имеет среднего образования, либо не имеет интереса к повышению уровня своего образования. Да и контингент граждан, проходящих в настоящее время военную службу по контракту, не входит, к сожалению, в интеллектуальный потенциал России.</p> <p>Следовательно, приступая к разработке Федеральной целевой программы (ФЦП) перехода к новой системе комплектования, необходимо сделать следующее:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 приведет к устранению недостатков, присущих нынешней системе комплектования.
--	--

<p>Четвертый. Проблемы перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно гражданами, поступающими на военную службу по контракту, а также связанные с изменением системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов, имеют сложный многоплановый характер и требуют комплексного решения на федеральном уровне с применением методов программно-целевого планирования.</p>	
--	--

Ниже приведен текст замечаний ИЭПП к разделу концепции Генштаба, представленному в левом столбце *табл. Б.1*. Замечания были подготовлены в начале ноября 2002 г., в канун заседания Правительства РФ 21.11.2002 г. По нашему мнению, эти замечания не потеряли своей актуальности и сейчас.

Замечания ИЭПП по разделу концепции ГШ «Современное состояние рассматриваемой проблемы и анализ причин ее возникновения»

1. Разработчики концепции при оценке состояния проблемы обошлись без какого-либо анализа численностей лиц рядового и младшего состава, которые служат по призыву и по контракту, или даже соотношения этих численностей, без оценки разницы в том, какой вклад вносят те и другие в боеспособность ВС РФ, какова обстановка в армейской среде, каково отношение общества к военной службе в той или иной ее разновидности. Но в таком случае остается совершенно непонятным, ради чего следует затевать реформу системы комплектования и насколько актуален вопрос о сроках.

2. К сожалению, в концепции много говорится о необходимости создания в России именно «профессиональной армии». Это словосочетание, широко используемое в политических высказываниях и СМИ, недопустимо для официального документа, в котором фактически речь идет о переходе к добровольному принципу комплектования воинских должностей рядового и младшего командного состава в военной организации РФ. Заметим, сославшись на публика-

ции таких известных специалистов как В.В. Шлыков и М.А. Гареев, что термин «профессиональный» не используется по отношению ко всем военнослужащим, которые служат по контракту в США, в которых с июля 1973 г. существуют, если использовать по возможности точный перевод, «вседобровольческие вооруженные силы» (All-Volunteer Force). Дело не в игре терминов, а в существе: стремимся ли мы к тому, чтобы в военную организацию на смену служащим по призыву пришли добровольцы, причем не обязательно на всю оставшуюся жизнь, а лишь на несколько лет наиболее эффективной службы, или же мы на самом деле желаем того, чтобы на должности солдат и матросов пришли люди, которые будут служить в таком качестве до пенсии? Ответ на этот вопрос в концепции должен быть недвусмысленным и обоснованным.

3. В данном разделе концепции есть существенная «неточность». Это утверждение о том, что согласно «мировому опыту» на переход к добровольному принципу комплектования потребуется 10–11 лет. Да, задержки при подготовке к такого рода переходам в различных странах были значительными. Кстати сказать, и российские военачальники «занимаются» этим вопросом более 10 лет. Напомним, что управление военного строительства и военной реформы было создано в Министерстве обороны в 1992 г. и просуществовало в таком качестве несколько лет, не оставив следов ни в теории, ни в практике реформирования. Другое дело – продолжительность самого перехода. Во всех государствах он предусматривал приостановление принудительного призыва на военную службу за достаточно короткое время. Опыт тех же США таков: Комиссия Гейтса по поручению президента США работала с мая 1969 г. до января 1970 г.; она закончила работу рекомендацией прекратить призыв в армию с 1 июля 1971 г.; сам же переход на добровольную систему комплектования продолжался всего лишь 2 года и был завершён к июлю 1973 г.

Указанная неточность, допущенная в концепции, не безобидна, поскольку априори исключает из числа рассматриваемых и оцениваемых форсированные варианты перехода – просто на основании якобы «мирового опыта».

4. Без объяснений существа вводится в концепцию слово «преимущественно» перед словосочетанием «военнослужащими, проходящими военную службу по контракту».

Напомним, что в предложениях СПС, докладывавшихся Президенту РФ в 2001 г., речь шла о том, что при переходе к новой системе, сохраняя оба способа комплектования (по призыву и по контракту), следует соблюсти принцип обязательного разделения сфер службы: исключительно по контракту военнослужащие должны служить в регулярных войсках и на флоте, по призыву – только в учебных воинских частях (в центрах подготовки резерва). Договоренность о такой трактовке была зафиксирована в решении совещания, проведенного 11 ноября 2001 г. в ГОМУ ГШ. Провозглашался этот принцип и на совещании у Председателя Правительства РФ 7 декабря 2001 г. и нашел свое отражение в его решении. По существу таким же оставлен он и в «Основах государственной политики по военному строительству на период до 2010 года», утвержденных Президентом РФ 7.08.2002 г.

Однако в концепции ГШ такой ясности нет, а в разъяснениях должностных лиц, например генерала В. Путилина, явно обозначился отход от этого принципа. Генерал заявил, что в ходе начинающегося эксперимента в 76-й ввд «предстоит также определить перечень должностей, которые нецелесообразно переводить на контрактную систему». Но в таком случае лица, которые будут проходить службу по призыву, окажутся в одной строевой части с контрактниками, что чревато заранее известными негативными последствиями.

5. Не совсем оправданно во вводном разделе концепции связываются друг с другом две проблемы: перехода к новой системе комплектования и совершенствования системы исполнения гражданами, пребывающими в запасе, их обязанностей, в целях поддержания боеспособного резерва. Однако с проблемой перехода к новой системе комплектования связаны не только указанная, но и многие другие проблемы: военного образования, обеспечения военнослужащих жильем и т.д. Их надо решать комплексно, но совсем не обязательно в составе данной ФЦП – программы перехода к новой системе комплектования.

Анализ причин возникновения проблемы, заявленный в названии раздела, отсутствует вовсе. Хотя этот анализ был бы поучительным. Ведь численность лиц рядового и младшего командного состава, проходящих службу по контракту, уже достигала в современной России 350 тыс. человек. А в настоящее время снизилась до 140 тыс. И главная причина сокращения – явно недостаточный уровень денежного довольствия.

Более того, предыстория контрактной службы в РФ, от анализа которой уклонились разработчики концепции, таит в себе опасность возникновения новой проблемы. Ее суть в том, что оставшиеся на контрактной службе лица, набранные в 1993–1994 гг., вскоре отметят 10-летие своей службы в составе ВС РФ и будут претендовать на получение жилья в собственность. К 160 тыс. нынешних бесквартирных офицеров, прапорщиков и мичманов вскоре, если не принять упреждающих мер, может добавиться почти такое же число бесквартирных контрактников, что нанесет ущерб всем планам военного строительства.

Таким образом, первый раздел концепции ГШ не столько характеризует состояние проблемы и раскрывает в ее содержание, сколько загушевает ее, а главное, бездоказательно навязывает один из подходов к решению проблемы как якобы заведомо рациональный.

Таблица Б.2

Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами

Концептуальный вариант ГШ 2002	Концептуальный вариант ИЭПП 2002
<p>«Основами государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 г.» определены основные направления военного строительства, одним из которых является совершенствование системы подготовки мобилизационных ресурсов и комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – Вооруженные Силы), других войск и воинских формирований.</p> <p>На протяжении веков в России система комплектования Вооруженных Сил базировалась на традиционном восприятии воин-</p>	<p>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 их основе преобразуются (совершенствуются) военная организация государства, органы управления, оборонное</p>

ской обязанности как особой нравственной нормы, а призыва на военную службу – как священной обязанности перед Отечеством.

Однако за последнее десятилетие ряд факторов, в том числе политических, идеологических, демографических, экономических и социальных, оказал негативное воздействие на состояние системы комплектования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, резко сократив возможность призыва граждан на военную службу в объемах, обеспечивающих потребности обороны страны и военной организации государства.

При этом развитие средств, форм и способов вооруженной борьбы выдвигает новые требования к профессиональной подготовке военнослужащих. Внедрение передовых информационных технологий в основные звенья боевого управления, вооружение и военную технику, необходимость существенного увеличения боевого потенциала как воинских формирований, так и каждого военнослужащего в условиях ресурсных ограничений неизбежно ставят вопрос о профессионализации военной службы в разряд актуальных.

Необходимость профессионализации военной службы обусловлена также сформировавшимися в обществе взглядами на военную организацию государства как на боеготовые, полностью укомплектованные личным составом и военной техникой, высокопрофессиональные, обладающие высоким морально-боевым духом Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования.

В сложившихся политических, экономических и демографических условиях необходимо совершенствовать систему комплектования военной организации государства путем первоочередного перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в воинских частях постоянной готовности Вооруженных Сил и других войск, воинских формирований и органов. В последующем,

производство и другие компоненты военной системы, а также связанные с ними компоненты невоенной системы государства и общества.

Из всех составных частей военной реформы изменение системы комплектования военной организации государства в наибольшей степени касается общества, его организаций и практически всех граждан. Это делает интересы общества приоритетными перед интересами государства и тем более перед интересами его военной организации.

Общество, отдающее военной организации существенную часть своих средств и направляющее на военную службу своих граждан, не может более мириться с архаичной и неэффективной системой принудительного призыва и с еще более неэффективной службой. Ситуация усугубляется тем, что во многих семьях сыновья – единственные. При нынешней системе 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, а иногда к увечьям и даже к гибели военнослужащих. В обществе, таким образом, складывается негативное отношение к военной службе. Уклонение от призыва становится массовым явлением. На этой почве паразитируют криминальные структуры, занимающиеся «освобождением» от военной службы. Их доход оценочно превышает 20 млрд рублей в год, что ложится бременем на семейные бюджеты. Качественные характеристики тех, кого удается призвать, низки. Нередки случаи самовольного оставления частей. Низкими оказываются и показатели боеготовности личного состава в них.

Нужна такая реформа, которая ликвидирует негативные проявления военной службы для общества.

В принципе, сейчас в России система комплектования – смешанная. Значительная часть граждан служит по контракту.

<p>с учетом экономических и социально-демографических условий, необходимо распространить данный способ комплектования на все воинские части Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований.</p> <p>Переход к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, а также связанные с этим изменения системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов, являются сложным процессом, имеющим многоплановый характер.</p> <p>Мировая и отечественная практика показывает, что эффективное управление такими процессами может быть обеспечено только в рамках целевой программы, позволяющей увязать в единое целое и сбалансировать по задачам, срокам и ресурсам комплекс разноплановых мероприятий, направленных на достижение поставленной цели.</p> <p>Таким образом, необходимость организации перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, в рамках Федеральной целевой программы обусловлена:</p> <ul style="list-style-type: none"> военно-политическим, экономическим и социальным значением для общества и государства задач, решаемых Вооруженными Силами и другими войсками, воинскими формированиями и органами; требованиями, определенными «Основными государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 г.»; масштабностью решаемых задач и широким спектром видов ресурсного обеспечения; необходимостью сбалансировать по задачам, срокам и ресурсам планируемые мероприятия и невозможностью их реализации в течение краткосрочного периода. <p>Организация перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского</p>	<p>Однако статус военнослужащего – контрактника крайне низок, уровень денежного и иных видов обеспечения явно недостаточен. Армия деформируется: общее количество офицеров, прапорщиков и мичманов соизмеримо с количеством лиц рядового и младшего командного состава, а количество старших офицеров – с количеством младших. Количество солдат и сержантов, служащих по контракту, приближавшееся в середине 1990-х гг. к требуемой численности (в ВС РФ – около 400 тыс.), уже понизилось до 140 тыс. человек. К качеству оставшихся на службе тоже много претензий. Многие из них продолжают служить потому, что действующее законодательство дает им шанс на получение в собственность жилья после 10 лет службы по контракту. А это приведет к росту и без того огромных очередей бесквартирных: как продолжающих служить, так и уволившись.</p> <p>В то же время 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.</p> <p>Льготы по поступлению в высшие учебные заведения и по возможности заочного обучения оказались неэффективными, поскольку призвать удается главным образом тех, кто, либо не имеет среднего образования, либо не имеет интереса к повышению уровня своего образования. Да и контингент граждан, проходящих в настоящее время военную службу по контракту, не входит, к сожалению, в интеллектуальный потенциал России.</p> <p>Следовательно, и военной организации нужна такая реформа, которая радикально изменит статус военнослужащих и решит их социальные проблемы.</p> <p>Требования общества и самой военной организации к реформе системы ее комплектования обостряются также и в результате действия многих внешних и внутренних факторов. Военные угрозы в XXI в. остаются реальностью, а развитие средств и</p>
--	--

<p>жантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, в рамках Федеральной целевой программы позволит осуществить переход от программных категорий к бюджетным и определить финансовые потребности для ее реализации в разбивке по бюджетным статьям, распределив их по годам в зависимости от экономических возможностей государства, применить современные научные методы управления проектами.</p>	<p>способов вооруженной борьбы не только достигло невиданного ранее уровня, но и интенсивно продолжается. Цивилизованный мир, к которому относится Россия, должен дать адекватный, в том числе и военный, ответ всем военным угрозам, включая терроризм. Российская армия и флот уже не могут оставаться прежними не только по оснащению, но и по составу воинов, способных взять в руки оружие – Руководство Российской Федерации обязано модернизировать Вооруженные 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.</p> <p>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 военнообученный ресурс или резерв.</p> <p>Совокупность рассмотренных обстоятельств делает реформу системы комплектования необходимой. Радикальное решение должно быть принято безотлагательно. И столь же безотлагательно должны быть развернуты и осуществлены необходимые мероприятия. Растягивать реформу на долгие годы недопустимо. Это отражено в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 г.», предусматривающих решение двух главных задач: а) комплектования регулярных войск (сил) исключительно по контракту; б) сохранение призыва для поддержания на должном уровне мобилизационного ресурса.</p> <p>В то же время следует отметить, что военная реформа в РФ затрагивает экономические интересы широчайшего круга лиц. Многие организации и граждане не желают</p>
--	--

	<p>перемен, явно или скрыто препятствуют им. Действуют и внешние факторы, поскольку далеко не всем в мире нужна сильная Россия.</p> <p>Таким образом, из анализа причин и истории актуализации рассматриваемой проблемы следует вывод о том, что главная причина возникновения и обострения проблемы является социально-экономической, что суть ее состоит в несоответствии уровня оплаты воинского труда его содержанию, специфике и опасностям. Отсюда следует 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.</p> <p>Рассматривая этот фундамент, следует помнить, что дело не ограничивается только уровнем денежного довольствия.</p> <p>Комплексный характер проблемы с явным приоритетом в ней интересов общества и социально-экономических аспектов военнослужащих, а не исключительно военной специфики, требует вневедомственного подхода, соответствующего программного планирования и осуществления программы на федеральном уровне под обязательным гражданским и общественным контролем. При этом ФЦП должна обеспечить решение задач первого этапа реформы системы комплектования и подготовку к решению всех задач, которые намечены «Основами государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 г.», в полном объеме.</p>
--	--

Таблица Б.3

Основные цели и задачи ФЦП

Концептуальный вариант ГШ 2002	Концептуальный вариант ИЭПП 2002
Замысел перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, предполагает создание боеготовых, боеспособных, мобильных,	Развитие военного дела в современном мире идет таким образом, что генеральным направлением реформы военной организации РФ следует считать, образно говоря, превращение ее Вооруженных Сил в Вооруженные Умы.

высоко технически оснащенных и профессионально подготовленных Вооруженных Сил Российской Федерации, способных гарантировать военную безопасность России и ее союзников в современных и прогнозируемых военно-политических, экономических, демографических и других условиях развития мирового сообщества.

Замысел Программы «Переход к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту» состоит в создании правовых, организационных, финансовых, материальных, социально-бытовых условий для массового привлечения граждан на военную службу по контракту, а также исполнение, гражданами воинской обязанности, пребывая в запасе.

Цель Программы состоит в разработке и реализации в рамках военной реформы государства комплекса сбалансированных по задачам, ресурсам и срокам мер и мероприятий по решению организационных, правовых, военно-технических, военно-экономических, социальных и других вопросов, обеспечивающих поэтапный переход к комплектованию военной организации государства преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, с одновременным преобразованием системы подготовки и накопления военно-обученных мобилизационных людских ресурсов в требуемых объемах.

Основными задачами Программы являются:

1. Концентрация усилий органов законодательной и исполнительной власти на создании структурно-оптимизированной, устойчиво управляемой и централизованной системы комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, преимущественно гражданами, поступающими на военную службу в добровольном порядке, и соответствующей системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов.

При этом планирование и управление

Для этого необходимо решить ряд материально-технических проблем:

соответствующим образом оснастить войска (силы) оружием XXI в.;

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. Средства вооруженной борьбы, характерные для XXI в., так же, как и современные способы обеспечения обороноспособности страны, государственной и международной безопасности могут быть эффективными в руках 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 расчете на военное время. В современных условиях продолжает действовать давно известное положение о том, что война является продолжением политики. Но все актуальнее звучит и иное положение XXI в. о том, что мир (прекращение войны, если она велась, или предотвращение войны) является подавлением политики, ведущей к войне, с помощью различных средств, в том числе и военной силы. При этом для предотвращения агрессивной политики, а тем более для пресечения терроризма используется демонстрация военной силы или даже строго дозированное и адресное ее применение. Такая политическая стратегия получила самостоятельное наименование как стратегия силового сдерживания, и она тоже предъявляет высокие требования к личному составу военной организации, причем именно в мирное время.

Поэтому начинать военную реформу следует с привлечения на военную службу соответствующих представителей молодежи: образованных, физически крепких,

<p>комплектованием должно осуществляться на основе:</p> <ul style="list-style-type: none"> сбора сведений о наличии и качественном состоянии граждан, изъявивших желание поступить на военную службу по контракту; сбора и обобщения данных о наличии вакантных должностей, заявок на комплектование воинских должностей военнослужащими, проходящими военную службу по контракту; анализа укомплектованности воинских должностей военнослужащими, проходящими военную службу по контракту; подготовки и принятия решения на комплектование, организацию набора и военно-профессиональную подготовку граждан; распределения плановых заданий органам набора (исполнительным органам) системы комплектования; организации отчетности и контроля за выполнением плановых заданий, качеством укомплектованности воинских частей, соединений и учреждений. <p>Планирование и управление подготовкой и накоплением мобилизационных людских ресурсов должно осуществляться на основе:</p> <ul style="list-style-type: none"> сбора и обобщения данных о наличии мобилизационных людских ресурсов в районах комплектования войск (сил), наличия и состояния соответствующей материально-технической базы для проведения военных сборов; анализа укомплектованности войск (сил) мобилизационными людскими ресурсами, определения потребности в них; планирования накопления мобилизационных людских ресурсов и их подготовки; распределения заданий органам военного управления на подготовку и накопление мобилизационных людских ресурсов; организации отчетности и контроля за выполнением плановых заданий, качеством укомплектованности войск (сил). <p>Система подготовки и накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов должна обеспечить накоп-</p>	<p>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.</p> <p>Военная реформа в России будет, как известно, происходить в соответствии с «Основами военной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 г.», утвержденными Президентом РФ в 2002 г.</p> <p>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.</p> <p>Главной целью должно стать повышение боеспособности воинских частей, которые ниже называются регулярными, а в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 г.» отнесены к категории «постоянной готовности и несущих боевое дежурство». Это повышение должно происходить, в том числе, за счет изменения принципов отбора молодежи 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 категории от 20 до 30 лет – наиболее эффективный с точки зрения боеспособности солдата и матроса, сержанта и старшины.</p> <p>Следующими по значимости целями ФЦП должны быть:</p> <ul style="list-style-type: none"> – снятие социальной напряженности 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 ее пополнения: из лиц, отслуживших по контракту, и лиц, отслуживших по призы-
---	--

<p>ление и подготовку военнообученных мобилизационных людских ресурсов в объемах, необходимых для полного и качественного укомплектования войск (сил), в том числе новых формирований и восполнение потерь в войне (вооруженном конфликте).</p> <p>2. Принятие на федеральном уровне консолидированных организационных решений по вопросам финансирования и материально-технического обеспечения подготовки и осуществления мероприятий перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.</p> <p>3. Обоснование, подготовка и осуществление поэтапного перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, и внедрения новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов в соответствии с утвержденными приоритетами и очередностью.</p> <p>Завершение перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, возможно при создании необходимых условий, обеспечивающих конкурсный отбор необходимого количества кандидатов для укомплектования соединений и воинских частей по штатам мирного времени, а также полного обеспечения военнослужащих по установленным нормам и видам довольствия. Обязательным условием при этом является нормальное функционирование соответствующей системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов.</p>	<p>ву.</p> <p>И наконец, важнейшей целью ФЦП, имеющей экономическое содержание, является рассмотрение возможности для государства как самой реформы, так и последующего содержания войск и сил в требуемом количественном и качественном составе.</p> <p>Заметим, что упомянутыми «Основами государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 г.» уже предусмотрено изменение системы комплектования военной организации РФ рядовым и младшим командным составом, понимаемое как часть общей военной реформы.</p> <p>При этом из текста указанного документа можно вычленить формулировки следующих задач, решение которых необходимо:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>Сформулированные таким образом цели ФЦП и поставленные в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 г.» задачи позволяют дать рациональное толкование понятию «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:</p> <ul style="list-style-type: none"> все регулярные воинские части будут укомплектованы военнослужащими, проходящими военную службу исключительно по контракту; все военнослужащие, проходящие службу по призыву, будут проходить ее в
---	--

	<p>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 тому подобным задачам и работам будет происходить под непосредственным руководством преподавателей и инструкторов учебных воинских частей и ЦПР, без переподчинения другим лицам.</p> <p>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.</p> <p>Эти положения и сформулированные выше три задачи, содержащиеся в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 г.», обуславливают другие задачи, которые должны быть рассмотрены и учтены при разработке программных мероприятий ФЦП, в частности следующие:</p> <p>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 приема на службу по контракту, а также по целесообразности перезаключения контракта на новый срок;</p> <p>5) практическое обеспечение действен-</p>
--	--

	<p>ности новых стимулов, которые вводятся законодательно с момента начала реформы системы комплектования для привлечения граждан РФ к службе по контракту;</p> <p>6) практическое обеспечение жизнедеятельности этой категории военнослужащих применительно к новым условиям, переоборудование казарм в общежития, обеспечение всеми видами довольствия;</p> <p>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 тренажной техникой, боеприпасами и всеми видами материально-технического обеспечения;</p> <p>8) создание необходимой сети учебных воинских частей и центров подготовки военнообученного резерва для всей военной организации РФ на базе:</p> <ul style="list-style-type: none"> – существующих учебных воинских частей (учебных центров, отрядов, школ, комбинатов, команд, флотских экипажей и полужипажей) и соединений; – подлежащих сокращению боевых и «кадрированных» воинских частей, баз хранения и некоторых военно-учебных заведений, которые в настоящее время избыточно готовят офицерские кадры. <p>Заметим, что при этом руководящий и преподавательский состав существующих военных учебных заведений не должен быть ущемлен в своем 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;</p> <p>9) совершенствование средств и методов обучения военнослужащих в учебных воинских частях с использованием совре-</p>
--	---

	<p>менных прогрессивных технологий и техники;</p> <p>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;</p> <p>11) создание системы многоцелевых накопительных счетов и ее ведение в период прохождения службы по контракту;</p> <p>12) проведение индивидуальной работы с военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в настоящее время, с целью недопущения ошибок при прохождении ими процедуры переаттестации и перезаключения контракта применительно к новым условиям;</p> <p>13) материальное и моральное стимулирование военнослужащих, которые своей добросовестной службой по призыву в период 2004–2006 гг. позволят перейти военной организации РФ на новую систему комплектования без потерь боеготовности.</p> <p>Особое значение для успешного перехода от одной системы комплектования к другой будет иметь организация встречного перемещения военнослужащих: тех, кто 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</p>
--	---

Замечания ИЭПП по разделу «Основные программные цели и задачи, решаемые программой» концепции Генштаба, разработанные в ноябре 2002 г., содержали следующие пункты:

1. Относительно заявленного замысла перехода к новой системе комплектования военной организации РФ следует отметить, что его формулировка явно перегружена. Конечно же, не только переход к новой системе комплектования должен привести к «созданию боего-

товых, боеспособных, мобильных, высоко технически оснащенных и профессионально подготовленных ВС РФ» и т.д. по тексту первого абзаца. Этот переход решает лишь одну из задач военной реформы, а необходимые России новые ВС РФ будут созданы в результате решения многих задач.

Далее по тексту излагается замысел ФЦП, где нет объяснения, какой должна быть программа и почему именно такой. К какому виду (конкретно) должна перейти система комплектования военной организации? Как понимать слово «преимущественно», при каком количественном параметре это состояние наступит? В какие сроки следует уложиться? Ответов на эти вопросы, естественные для любой программы, в замысле данной ФЦП нет. Есть только неконкретная ссылка на создание перечня «условий» для «массового привлечения граждан на военную службу по контракту, а также исполнение гражданами воинской обязанности, пребывая в запасе». Формулировка замысла ФЦП явно недостаточна для того, чтобы приступить к разработке программы.

2. Еще хуже обстоит дело с целью ФЦП. Она, оказывается, состоит отнюдь не в том, чтобы в обозримые сроки перейти к новой, четко охарактеризованной системе комплектования военной организации, а в разработке и реализации неких «мер и мероприятий». Естественно, за достижение целей, сформулированных таким образом, легко будет потом отчитываться, поскольку какие-то мероприятия всегда можно разработать и реализовать. Но проблема при этом может остаться нерешенной.

3. Из содержания трех основных задач, перечисленных в данном разделе, не следует, что их решение приведет к переходу на новую систему комплектования. Более того, как свидетельствует последний абзац раздела, завершение перехода зависит от большого количества условий, которые то ли будут выполнены, то ли нет.

Соответствующий этим замечаниям вывод был сформулирован однозначно: выделять реальные государственные ресурсы на достижение невнятно сформулированных целей нерационально.

Возможные способы решения проблемы

Концептуальный вариант ГШ 2002	Концептуальный вариант ИЭПП 2002
<p>Концепция перехода военной организации страны к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, предусматривает широкомасштабный спектр комплексных мероприятий. В их числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> создание нормативной правовой базы прохождения военной службы по контракту и выполнения гражданами воинской обязанности, пребывая в запасе; совершенствование (уточнение) организационно-штатной структуры войск (сил) с учетом оптимального соотношения боевых и обеспечивающих подразделений; организация эффективной боевой подготовки с учетом комплектования соединений и частей преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту; создание системы военно-профессиональной подготовки военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, с учетом накопления требуемых мобилизационных людских ресурсов; реорганизация системы подготовки и накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов; определение и реализация способа расквартирования соединений и воинских частей, укомплектованных преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту; финансовое и ресурсное обеспечение мероприятий по переходу военной организации страны к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту; формирование в обществе привлекательного образа военной службы по кон- 	<p>Обсуждаемая проблема и возможные способы ее решения рассматривались неоднократно. Из научных публикаций можно отметить специальный выпуск (№ 39Р 2002 г.) серии «Научные труды 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.</p> <p>В кратком изложении множество основных способов действий (вариантов) может быть представлено следующими элементами:</p> <p>Вариант «Ф», 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 отчета», поскольку решение о том, что реформа необходима, уже принято.</p> <p>Вариант «К», который можно условно считать 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 осуществленного зарубежного опыта – система комплектования, принятая в США. Этот вариант многократно рассматривался и обсуждался. Он эффективен. Однако выяснилось, что его осуществление требует</p>

<p>тракту и выполнения воинской обязанности, пребывая в запасе.</p> <p>Последовательность реализации Программы должна базироваться на возможных объемах бюджетных ассигнований, выделяемых ежегодно на ее реализацию из федерального бюджета на реформирование военной организации государства.</p> <p>Исходя из практического опыта и результатов научных исследований, работу по переходу к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, и переходу на новую систему подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов предлагается осуществить в три этапа:</p> <p>подготовительный – до 2004 г.; исполнительный – до 2011 г.; завершающий – временные рамки целесообразно определить по итогам оценки результатов исполнительного периода.</p> <p><u>Подготовительный этап</u>, как показывает практика перехода зарубежных армий на добровольный способ комплектования, является наиболее важным и во многом определяющим успешное решение предстоящих задач. В современных условиях на этом этапе необходимо в полном объеме осуществить комплексные научные исследования проблемы перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, перехода к новой системе подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов, подготовки законодательных и других нормативных правовых актов, регламентирующих прохождение военной службы в новых условиях комплектования, а также создать условия для повышения привлекательности военной службы по контракту и исполнение воинской обязанности, пребывая в запасе.</p> <p><u>Цель подготовительного этапа</u> – проанализировать существующие условия и оценить возможность перехода на систему</p>	<p>наибольших затрат. При осуществлении этого способа прямыми расходами, необходимыми на переход к исключительно контрактной системе и на обеспечение всех военнослужащих достойным денежным довольствием, жильем 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 счет призыва на краткосрочную службу, уже принято. И никаких аргументов, которые бы свидетельствовали об ошибочности этого решения, не видно. Таким образом, этот вариант решения проблемы также можно в дальнейшем не рассматривать.</p> <p>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 г. предполагается решить две задачи: 1) достигнуть уровня 50%-ой укомплектованности контрактниками воинских частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство; 2) разработать комплект новых законов. После чего, согласно замыслу разработчиков концепции, начнется «завершающий» этап реформы с совершенно неясными задачами. Под эту концепцию начат эксперимент в 76-ой 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 придется выделить на строительство жилья, причем без каких-либо гарантий решения жилищ-</p>
--	---

<p>комплектования военной организации государства по контракту, разработать федеральную целевую программу «Переход к комплектованию воинских должностей преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту», выбор (разработка концепции) новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов, обеспечивающей гарантированное полное и качественное укомплектование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований до штатов военного времени в условиях перехода к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, а также восполнения потерь в операциях начального периода войны (вооруженного конфликта).</p> <p><u>Задачи этапа:</u></p> <p>провести комплекс исследований по обоснованию возможных путей перехода военной организации страны на добровольный способ комплектования (по контракту), подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов;</p> <p>провести практический эксперимент на базе 76-й гв. влд с целью реализации комплекса мероприятий, направленных на решение организационных, правовых, военно-технических, военно-экономических, социальных вопросов и создание модели перехода военной организации страны на добровольный способ комплектования (по контракту) и новую систему подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов;</p> <p>определить новую структуру, требования и задачи органов комплектования в условиях функционирования новой системы;</p> <p>сформулировать требования к новой системе подготовки и накопления военно-обученных мобилизационных людских ресурсов;</p> <p>подготовить предложения по изменению соответствующей нормативной право-</p>	<p>вой проблемы военнослужащих в обозримой перспективе. Кроме того, оказалось, что фактически, поскольку новых законов не будет, в режиме «эксперимента» придется находиться и дальше – все время вплоть до 2011 г. При этом часть контрактников, охваченная «экспериментом», будет жить по-новому, а часть – по-старому. Таким образом, вариант не только неконструктивен, но и противоравен. Именно поэтому рабочая группа при Минфине вмешалась в бюджетные запросы Минобороны на 2003 г. и скорректировала проект федерального бюджета в части, касающейся эксперимента.</p> <p>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 неденежные 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: ее задача – готовить мобилизационный людской ресурс, в том числе кадры для службы по контракту. Расчетное время перехода на новый вариант комплектования – 2 года – обусловлен экономическими соображениями. Так удается 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 одновре-</p>
---	--

<p>вой базы;</p> <p>разработать типовую структуру (с учетом особенностей структур военной организации) соединений и воинских частей, комплектуемых военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;</p> <p>спланировать комплекс мер по повышению авторитета и престижа военной службы, провести объективную оценку принимаемых мер по социальной защите военнослужащих и членов их семей;</p> <p>разработать единый методический подход к военно-экономической (ресурсной) оценке мероприятий перехода военной организации государства на добровольный способ комплектования (по контракту) и определить реальные финансовые и материальные затраты, необходимые на переход к новой системе комплектования соединений (частей) и их содержания, сопоставив их с реальными экономическими возможностями страны;</p> <p>разработать комплекс сбалансированных по задачам, ресурсам и срокам мероприятий по решению организационных, правовых, военно-технических, военно-экономических, социальных и других проблемных вопросов, решение которых обеспечит поэтапный переход к комплектованию военной организации государства военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, с одновременным преобразованием системы подготовки и накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов;</p> <p>разработать систему мер по повышению военно-профессиональной подготовки офицерских кадров и граждан, поступивших на военную службу по контракту, и граждан, пребывающих в запасе, предназначенных (приписанных) к войскам (силам);</p> <p>определить приоритеты комплектования военной организации государства военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, для всех федеральных органов исполнительной власти, где законом предусмотрена военная служба;</p> <p>создать систему военно-</p>	<p>менно введенные значительные выплаты и привилегии, молодежь не пойдет 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.</p> <p>Так появились и были в принципе одобрены на совещании в Минфине новый, излагаемый ниже альтернативный вариант концепции и соответственно новые требования к ФЦП.</p> <p>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 жестко ко времени их осуществления. Они связываются между собой не хронологически, а по достижении 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 расчетном варианте это 1 января 2004 г. Эти законоположения касаются всех видов довольствия и привилегий тем, кто пойдет служить добровольно по контракту. Оставшиеся законоположения, которые связаны с переходом на сокращенный срок военной службы и изменением ее 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 приеме на службу по</p>
--	---

<p>профессиональной ориентации граждан и их отбора на военную службу по контракту, установить оптимальные временные сроки подготовки и ввода в боевой состав кандидатов на военную службу по контракту;</p> <p>уточнить порядок подготовки военно-обученных мобилизационных людских ресурсов в период прохождения военной службы по призыву, обучения в общеобразовательных учреждениях, организациях РОСТО, привлечения на военные сборы, в условиях сокращения сроков военной службы по призыву;</p> <p>определить потребности войск (сил) и федеральных органов исполнительной власти в подготовленных мобилизационных людских ресурсах, исходя из категории содержания войск (сил) и степеней боевой готовности, в условиях перехода к комплектованию воинских должностей преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;</p> <p>уточнить наличие и возможности учебной материально-технической базы (мест) подготовки мобилизационных людских ресурсов в мирное время и в угрожаемый период, в том числе период прохождения ими военной службы по призыву, с учетом накопления требуемых мобилизационных людских ресурсов;</p> <p>осуществить мониторинг по всероссийской выборке среди граждан, пребывающих в запасе, с целью определения оптимальных условий, при соблюдении которых они будут согласны на заключение контрактов с Минобороны России по выполнению воинской обязанности, пребывая в запасе;</p> <p>определить пути и способы накопления запаса мобилизационных людских ресурсов Вооруженных Сил Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти;</p> <p>определить периодичность, продолжительность и порядок подготовки мобилизационных людских ресурсов, предназначенных для доукомплектования соединений и воинских частей в зависимости от категорий содержания и степеней их боевой готовно-</p>	<p>контракту, которое будет свидетельствовать об эффективности стимулов военной службы, принимается политическое решение (указ) о вводе в действие отложенных законоположений.</p> <p>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.</p> <p>Если переход к новой системе комплектования будет отягощен 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».</p> <p>Именно вариант «А» принят в данной концепции как наиболее продуктивный и должен быть положен в основу разработки ФЦП, построенной на принципах адаптивного управления</p>
---	---

<p>сти, а также граждан, пребывающих в запасе, не обученных в военном отношении;</p> <p>определить структуру органов управления подготовкой и накоплением мобилизационных людских ресурсов, их функциональные задачи;</p> <p>определить основы системы планирования и управления подготовкой и накоплением мобилизационных людских ресурсов;</p> <p>разработать систему планирования и осуществления целенаправленного комплектования учебных соединений и воинских частей гражданами, проходящими военную службу по призыву, с целью подготовки их по военно-учетным специальностям, недостающим в районах комплектования;</p> <p>определить количество, дислокацию, подчиненность соединений, воинских частей (учебных центров) по подготовке специалистов запаса, их штатную численность и состав учебной, материально-технической базы, обеспечивающий подготовку мобилизационных людских ресурсов в требуемых объемах, финансовые и экономические затраты, необходимые для их создания и функционирования;</p> <p>разработать программы подготовки специалистов запаса в соединениях, воинских частях (учебных центрах), обеспечивающие качественное обучение этой категории граждан Российской Федерации по необходимым военно-учетным специальностям;</p> <p>определить порядок призыва и направления граждан, пребывающих в запасе, не прошедших военную службу по призыву в соединения, воинские части (учебные центры) для подготовки специалистов запаса;</p> <p>разработать методики критериев профессионального психологического отбора для оценки профпригодности граждан, пребывающих в запасе, и желающих заключить контракт с Минобороны России о выполнении воинской обязанности;</p> <p>определить объемы финансирования и ресурсного обеспечения перехода на новую систему подготовки и накопления мобили-</p>	
--	--

зационных людских ресурсов и ее дальнейшего функционирования;

разработать и принять федеральную целевую программу «Переход к комплектованию воинских должностей преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту»;

проанализировать итоги мероприятий подготовительного этапа и определить возможность перехода к исполнительному этапу.

Исполнительный этап, как наиболее сложный по объему решаемых задач и осуществлению практических мер перевода военной организации государства на добровольный способ комплектования (по контракту), необходим для проведения анализа и проверки результатов научных исследований и практических экспериментов по комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, практической оценки влияния новых систем комплектования, подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов на качественные параметры военной организации, эффективности реорганизации органов управления, планирующих и осуществляющих комплектование войск и сил флота рядовым и сержантским составом, достаточности принятых государством мер по повышению престижа военной службы, реализуемости и ресурсной обеспеченности мероприятий федеральной целевой программы.

Цель исполнительного этапа — практическая реализация федеральной целевой программы на основе выработанных и апробированных на подготовительном этапе подходов к переходу на новые системы комплектования военной организации рядовым и сержантским составом, подготовки и накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов. Нарастивание на приоритетной основе численности соединений и воинских частей, укомплектованных военнослужащими, проходящими военную службу по контрак-

ту с одновременным увеличением объемов военно-обученных мобилизационных людских ресурсов. Проверка и анализ научных и практических результатов экспериментов по подготовке и накоплению мобилизационных людских ресурсов, реализации гарантий и льгот, стимулирующих граждан, пребывающих в запасе на заключение контрактов на выполнение воинской обязанности в запасе.

Задачи этапа:

планомерное наращивание количества соединений, воинских частей, подразделений и воинских должностей, комплектуемых военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (в первую очередь соединения и части постоянной готовности и несущие боевое дежурство) в соответствующей организационно-штатной структуре с учетом оптимального соотношения боевых и обеспечивающих подразделений;

приведение системы боевой подготовки, форм и методов боевой учебы в соответствие с развитием форм и способов боевого применения соединений, воинских частей и подразделений, укомплектованных преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;

уточнение нормативных правовых актов, регламентирующих жизнь и деятельность соединений, воинских частей, укомплектованных военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;

формирование фонда служебного жилья из расчета штатной численности военнослужащих, имеющих право на его получение;

развитие инфраструктуры соединений и воинских частей обеспечивающей их полномасштабную боевую подготовку, а также выполнение мероприятий повседневной жизни и деятельности;

развертывание и систематическая работа по повышению престижа военной службы и проведение отбора граждан на военную службу по контракту;

определение научно-обоснованных и

<p>апробированных на практике норм ресурсного обеспечения, необходимых и достаточных для поддержания и наращивания уровня боевой готовности войск (сил);</p> <p>внедрение новой системы подготовки и накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов;</p> <p>уточнение объемов, периодичности, продолжительности и порядка подготовки мобилизационных людских ресурсов, состоящих в запасе и предназначенных для доукомплектования соединений и воинских частей в зависимости от категорий содержания и степеней боевой готовности;</p> <p>развертывание системы целенаправленного комплектования учебных соединений и воинских частей гражданами, проходящими военную службу по призыву, в интересах целенаправленной подготовки их по военно-учетным специальностям, недостающим по мобилизационному плану в районах комплектования, совпадающих с постоянным местом жительства призывников;</p> <p>создание сети воинских частей (учебных центров) по подготовке специалистов запаса и увеличению объемов подготовки мобилизационных людских ресурсов на их базе;</p> <p>уточнение финансовых и экономических затрат, необходимых для функционирования новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов, в том числе на создание и обеспечение подготовки мобилизационных ресурсов в соединениях, воинских частях (центрах) подготовки специалистов запаса;</p> <p>проведение эксперимента по созданию запаса мобилизационных людских ресурсов, обеспечивающего мобилизационную потребность частей постоянной готовности и органов военного управления;</p> <p>анализ итогов мероприятий исполнительного периода в целях определения готовности перехода к завершающему этапу и новой системе подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов.</p> <p><u>Завершающий этап</u> необходим для полномасштабного перехода военной организации государства к комплектованию</p>	
--	--

<p>воинских должностей преимущественно военными служащими, проходящими военную службу по контракту, а также для завершения всего комплекса научных исследований по проблемам перехода на новую систему комплектования.</p> <p><u>Цель завершающего этапа</u> – при положительных результатах предыдущих этапов перейти к комплектованию Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов преимущественно военными служащими, проходящими военную службу по контракту, сохранив призыв граждан на военную службу в целях обеспечения возможности накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов, а при наличии соответствующих предпосылок – перейти к новой системе подготовки и накоплению мобилизационных людских ресурсов.</p> <p><u>Задачи этапа:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – планомерный переход к комплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава преимущественно военными служащими, проходящими военную службу по контракту, и новому порядку подготовки и накопления военнообученных мобилизационных людских ресурсов; – реорганизация структур и функций органов системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов; – продолжение подготовки мобилизационных людских ресурсов за счет целенаправленного комплектования учебных соединений и воинских частей гражданами, проходящими военную службу по призыву; – поэтапное внедрение новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов; – анализ итогов перехода на добровольный способ комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также новую систему подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов и разработка рекомендаций по их дальнейшему совершенствованию. 	
--	--

Продолжительность этапов, последовательность и содержание конкретных мероприятий могут изменяться в соответствии с реальными условиями развития экономики Российской Федерации и должны периодически уточняться.	
--	--

Соответствующие замечания ИЭПП к этому разделу концепции Генштаба выглядели в ноябре 2002 г. следующим образом:

Содержание раздела не соответствует названию. Никакого анализа возможных способов решения проблемы в нем нет. Вместо этого перечислен «широкомасштабный спектр комплексных мероприятий» и бездоказательно предложены три этапа, выходящие за 2011 г. без гарантий на изменение системы комплектования ВС РФ даже в эти сроки.

Что касается существа вопроса об этапах и сроках реализации ФЦП, то достаточно отметить главное: они целиком и полностью расходятся с мнением Президента РФ – Верховного главнокомандующего ВС РФ, изложенным в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 г.».

Резюме по состоянию проблемы на середину 2004 г.:

1. ФЦП, утвержденная Правительством РФ (см. Приложение В), предусматривает цели и задачи перехода на новую систему комплектования, которые не соответствуют полностью ни концепции Генштаба, ни концепции ИЭПП.

2. Некоторые фактические действия должностных лиц Министерства обороны, в частности невыполнение пункта 4 Постановления Правительства РФ (см. Приложение В), свидетельствуют о попытках следования прежней концепции Генштаба, хотя она и расходится не только с Постановлением Правительства РФ, но и с указаниями Верховного главнокомандующего ВС РФ.

Приложение В

Выдержки из Постановления Правительства РФ от 25 августа 2003 г. № 523

«1. Утвердить прилагаемую федеральную целевую программу «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг.» ...

«4. Министерству обороны Российской Федерации разработать совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, и представить в установленном порядке в IV квартале 2003 г. проект федерального закона, устанавливающего с 1 января 2008 г. срок военной службы по призыву один год».

Паспорт федеральной целевой программы

«Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг.

Наименование Программы	Федеральная целевая программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг.
Основание для разработки Программы	Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2003 г.
Государственный заказчик-координатор Программы	Министерство обороны Российской Федерации
Государственные заказчики Программы	Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации
Основные разработчики Программы	Министерство обороны Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации
Цели Программы	Обеспечение перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, и совершенствование боевой готовности соединений и воинских частей постоянной готовности Вооруженных Сил Российской Федерации,

	воинских частей пограничных войск и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации
Основные задачи Программы	Обеспечение перехода к профессиональной армии на основе комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в соединениях и воинских частях постоянной готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, воинских частях пограничных войск и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации; Поэтапный перевод этих соединений и воинских частей на комплектование военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, и соответствующая корректировка системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов; Совершенствование боевой готовности указанных соединений и воинских частей за счет повышения уровня боевой подготовки и профессионального мастерства военнослужащих, проходящих военную службу по контракту
Срок реализации Программы	2004–2007 гг.
Основные мероприятия Программы	Изменение условий расквартирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в соединениях и воинских частях постоянной готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, воинских частях пограничных войск и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации; Достижение нормативного уровня боевой подготовки и материально-технического обеспечения этих соединений и воинских частей; Создание условий для устойчивого функционирования системы комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов военнослужащими, проходящими военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами; Поддержание технической оснащенности указанных соединений и воинских частей
Исполнители основных программных мероприятий	Министерство обороны Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, организации и предприятия, определяемые на конкурсной основе
Объем и источники финансирования Программы	На реализацию Программы предусматриваются средства в размере 79091,65 млн рублей. Финансирование расходов на реализацию Программы осуществляется по целевой статье функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации по разделам федерального бюджета «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства».

	Объем финансирования мероприятий Программы в 2004-2007 гг. уточняется при разработке проекта федерального бюджета на очередной год
Контроль за реализацией Программы	Контроль за реализацией Программы осуществляет государственный заказчик – координатор Программы совместно с другими государственными заказчиками Программы
Ожидаемые результаты реализации Программы	<p>Обеспечение условий для укомплектования до 2007 г. военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в соединениях и воинских частях постоянной готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, воинских частях пограничных войск и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации;</p> <p>Планомерное замещение военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в этих соединениях и воинских частях (в первую очередь в воинских частях, выполняющих задачи и (или) дислоцированных в «горячих точках»);</p> <p>Создание условий для заключения первых контрактов гражданами, поступающими на военную службу по контракту, на воинские должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в указанных соединениях и воинских частях, и увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на этих должностях, с 22,1 тыс. человек до 147,578 тыс. человек;</p> <p>Снижение сложившейся в обществе неудовлетворенности существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и направлением этих военнослужащих для прохождения военной службы в «горячих точках»;</p> <p>Создание предпосылок для сокращения с 2008 г. срока военной службы по призыву до одного года</p>

Приложение Г

Математическая модель перехода военной организации РФ на новую систему комплектования и расчета основных количественных показателей эффективности

Концептуальные особенности модели

По замыслу разработки данная математическая модель имитирует процессы комплектования военной организации РФ военнослужащими рядового и младшего командного состава (РМКС), нахождения их в различных категориях (с различным сроком выслуги) на действительной службе и в составе мобилизационного ресурса (МР). Одновременно оцениваются показатели боеспособности этих военнослужащих и расходы на их содержание по всем видам довольствия.

Модель является главным математическим инструментом исследований по рассматриваемой проблеме. Однако это не исключает использование также и приближенных аналитических моделей. Они важны для понимания моделируемых процессов, а также для «настройки» и проверки сложной имитационной модели.

Для сокращения формульных записей военнослужащие РМКС, проходящие службу по контракту, ниже именуются просто «контрактниками», а проходящие срочную службу по призыву – «срочниками».

В математической модели расчета численности военнослужащих РМКС на каждом шаге имитационного моделирования (в качестве шага принято полугодие, соответствующее интервалу между указами о призыве на военную службу) для «контрактников» и служащих по призыву учитываются следующие численности.

По «контрактникам» – численности в каждом полугодии и по каждой их категории. При этом «контрактники» РМКС по срокам службы делятся на три категории, соответствующие прохождению ими службы по первому, второму и третьему контрактам. В отладочных расчетах на данной модели принималось, что все контракты будут подписываться только на 3 года; соответственно полный срок

службы «контрактников» этих категорий составит 3, 6 и 9 лет после не менее чем 6-месячной службы по призыву.

В соответствии с модельной кадровой политикой считалось, что перезаключение контракта производится через три года – после завершения предыдущего контракта – с половиной численности «контрактников», отслуживших контрактный срок. Остальные выбывают в МР первой категории (МР1).

Начальное распределение заданной численности «контрактников» по категориям, отражающим общую продолжительность службы по контракту, принималось с учетом следующих предположений:

- численности «контрактников» каждой категории распределены по полугодиям трехлетнего периода равномерно;
- численности «контрактников» 1-й, 2-й и 3-й категорий соотносятся, как 4:2:1, что соответствует приведенному выше варианту политики в отношении «контрактников».

Источником пополнения «контрактников» служат, главным образом, лица, отслужившие 6 месяцев службы по призыву. При их нехватке (согласно модели) контракт заключается с другими военнослужащими – «срочниками» или с гражданами, приглашаемыми из МР1.

На основе полученных данных и заданной численности «контрактников» на каждом шаге рассчитывается численность требуемого набора «контрактников» на первый контракт.

Численность *военнослужащих, которые служат* по призыву 2 года учитывается по полугодовым периодам.

Начальное распределение полученной численности по категориям, отражающим длительность службы по призыву, принималось с учетом предположения о том, что численности служащих по призыву распределены по полугодиям двухлетнего периода равномерно.

Источником пополнения служащих по призыву является призывной контингент, в котором накапливаются лица, получившие отсрочку. Каждые полгода призывной контингент пополняется лицами, достигшими 18-летнего возраста; вместе с тем из призывного контингента выбывают лица, пошедшие служить по призыву, и те, которые преодолели возрастной рубеж 27 лет.

При расчете вариантов, продолжающих ФЦП за пределами программного периода 2004–2007 гг., учет численности лиц, призванных на 1 год, начинается с весеннего призыва 2008 г. Алгоритм перехода на новый срок службы разработан с учетом сложившегося к этому периоду распределения численности военнослужащих по срокам, которые они отслужили, а также с учетом необходимости соблюдения принципа – призванный раньше должен быть уволен не позже призванного позднее.

В принципе возможны и такие варианты, при которых переход на сокращенный срок службы определяется не хронологически, а параметрически: при достижении требуемой численности «контрактников». Разработанная модель позволяет осуществлять оценки и в этом случае.

Алгоритмы набора «контрактников» также могут быть разными.

Шаг моделирования составляет 0,5 года, что соответствует сложившейся в РФ практике проведения двух призывов ежегодно.

Обозначения параметров времени и сроков службы:

t – время (основной аргумент, выражаемый вектором состояния), единица измерения — год;

t_0 – начальное значение t , $t_0 = 2003$;

t_k – расчетное конечное значение t , в зависимости от целей исследования принималось либо $t_k = 2012$ ($k=9$), либо $t_k = 2035$ ($k=32$);

Δt – шаг моделирования; при моделировании принималось, что $\Delta t = 0,5$ года, поскольку это определяется периодичностью призыва на военную службу в РФ два раза в год;

t_{nn} – момент начала перехода к новой системе комплектования;

t_{kn} – момент окончания перехода к новой системе комплектования;

X_c – продолжительность службы по призыву (варьируемый параметр, принимавший значения:

$X_{cc} = 2$ (нынешняя система призыва);

$X_{cn} = 1$ (система призыва, предлагаемая Правительством РФ);

$X_{ca} = 0,5$ (альтернативная система призыва));

X_k – расчетная (модельная) продолжительность службы по контракту до момента его перезаключения или ухода из военной организации, $X_k = 3$;

x – суммарная выслуга лет;

x_c – выслуга лет по призыву, $x_c \in \{0,5; 1; 1,5; 2\}$;

x_k – выслуга лет по контракту, $x_k \in \{0,5; 1; 1,5; 2; 2,5; 3; 3,5; 4; 4,5; 5; 5,5; 6; 6,5; 7; 7,5; 8; 8,5; 9\}$.

Обозначения компонентов вектора состояния:

$S(t)$ – общая численность РМКС;

$[]^n$ – индекс, характеризующий принадлежность заключенного в скобках показателя к воинским частям, переходящим полностью на контрактную систему, в начальный период, до 2008 г., – к частям постоянной готовности (ПГ), указанным в ФЦП;

$[]^e$ – индекс, характеризующий принадлежность заключенного в скобках показателя к воинским частям, комплектуемым по прежней смешанной системе, в начальный период – к воинским частям, не попавшим в перечень частей ПГ (вне ПГ);

$[]^i$ – индекс, характеризующий необходимость проведения троекратных расчетов:

– для $i = n$;

– для $i = e$;

– суммарно для обеих групп воинских частей;

$S(t)^n$ – численность лиц РМКС в воинских частях, переходящих полностью на контрактную систему, в начальный период – в частях ПГ;

$S(t)^e$ – численность лиц РМКС в воинских частях, комплектуемых по прежней смешанной системе, в начальный период – вне ПГ.

Обозначения компонент численности лиц РМКС, проходящих службу по контракту, – «контрактников»:

$K(t)$ – общая численность «контрактников»;

$K(t; x_k)$ – численность «контрактников», отслуживших в момент t по контракту x_k лет, $x_k \in \{0,5; 1; 1,5; 2; 2,5; 3; 3,5; 4; 4,5; 5; 5,5; 6; 6,5; 7; 7,5; 8; 8,5; 9\}$;

$K(t; x_k > 9)$ – численность лиц, перешедших из категории РМКС в офицеры, прапорщики или мичманы (ОПМ);

$K(t; 0,5)$ – общая численность военнослужащих, заключивших контракт и имеющих выслугу до 6-месяцев службы по контракту;

$CK(t; x_c)$ – численность военнослужащих, заключивших контракт после службы по призыву в течение x_c лет, $x_c \in \{0,5; 1; 1,5\}$;

$\gamma(t; x_k)$ – установочная доля «контрактников», с которыми будет перезаключен контракт после x_k лет службы (при моделировании $\gamma(t; x_k) = \text{const}$), $x_k \in \{3; 6; 9\}$;

$\Delta K(t; K(t))$ – установочный темп роста количества «контрактников» при переходе к новой системе комплектования;

η – доля недоукомплектования новыми «контрактниками» воинских частей;

$Km(t)$ – требуемое количество военнослужащих для восполнения вакансий «контрактников»;

$Kж(t)$ – желаемая общая численность военнослужащих;

$Kжсл(t)$ – желаемое количество военнослужащих, заключающих контракт;

$Kв(t)$ – максимально возможное общее количество военнослужащих, желающих заключить контракт;

$Kв(t; x_c)$ – максимально возможное количество военнослужащих, желающих заключить контракт из разных категорий лиц, служащих по призыву, – «срочников», $x_c \in \{0,5; 1; 1,5\}$;

$K_{нед}(t)$ – недостающее количество желающих заключить контракт;

$K_{мп}(t)$ – численность военнослужащих, заключающих контракт из мобилизационного ресурса (МР).

Обозначения компонент численности «срочников»:

$C(t)$ – общая численность военнослужащих РМКС, проходящих службу по призыву в течение установленного срока X_c ;

$C(t; x_c)$ – численность «срочников», отслуживших x_c лет, $x_c \in \{0,5; 1; 1,5; 2\}$;

$C(t; 0,5)$ – количество призываемых в момент t и проходящих службу до того момента, когда их выслуга достигнет 6 месяцев;

$\Delta C(t; C(t))$ – установочное приращение количества призываемых на военную службу в момент перехода к новой системе комплектования;

$a(t; x_c)$ – установочная доля военнослужащих по призыву, желающих заключить контракт, из числа отслуживших x_c лет, $x_c \in \{0,5; 1; 1,5\}$;

$\sigma(t)$ – установочный максимальный темп роста призыва после перехода к новой системе комплектования;

$ПК(t)$ – общая численность призывного контингента;

$D(t)$ – демографический прогноз вступления юношей в возраст 18 лет;

ξ – доля пригодных к военной службе из числа поступивших в призывной контингент;

$B(t)$ – численность пригодных к военной службе из числа поступивших в призывной контингент;

ε – максимальная доля призывного контингента, которая может быть призвана.

**Обозначения компонент численности
мобилизационного ресурса:**

$MP(t)$ – общая численность мобилизационного ресурса первой категории;

$MC(t; x_c)$ – численность военнослужащих в МР, отслуживших x_c лет по призыву, $x_c \in \{0,5; 1; 2\}$;

$MK(t; x_k; x_c)$ – численность военнослужащих в МР, пришедших на контракт из числа отслуживших x_c лет и затем отслуживших по контракту x_k лет, $x_c \in \{0,5; 2\}$, $x_k \in \{3; 6; 9\}$;

$\Delta MP(t)$ – общая численность военнослужащих, выбывших в МР в момент времени (имеется в виду полугодие, завершающееся моментом времени) t ;

$\Delta MC(t)$ – общая численность лиц, выбывших в период t в МР после службы по призыву;

$\Delta MC(t; x_c)$ – численность военнослужащих, выбывших в МР в период t из числа проходящих военную службу по призыву и отслуживших x_c лет, $x_c \in \{0,5; 2\}$;

$\Delta MK(t)$ – общая численность лиц, выбывших в момент t в МР после службы по контракту;

$\Delta MK(t; x_k; x_c)$ – численность военнослужащих, выбывших в МР в момент t из числа отслуживших x_c лет и отслуживших по контракту x_k лет, $x_c \in \{0,5; 2\}$, $x_k \in \{3; 6; 9\}$;

$\Delta UB(t)$ – общая численность военнослужащих, убывающих по возрасту из МР в момент t ;

$\Delta UBC(t)$ – численность «срочников», убывающих по возрасту из МР в момент t ;

$\Delta UBK(t)$ – численность «контрактников», убывающих по возрасту из МР в момент t .

Дополнительные параметры:

δ_z – коэффициент «дисконтирования» = $1 - P_z$, $z = \{k; c; mp\}$;

P_k – вероятность небоевых потерь «контрактников»;

P_c – вероятность небоевых потерь «срочников»;

P_{mp} – вероятность потерь военнослужащих запаса;

$k(x)$ – коэффициент боеспособности военнослужащего, отслужившего x лет.

Обозначения показателей военной эффективности:

$S(t)^*$ – эффективная численность РМКС;

$K(t)^*$ – эффективная численность «контрактников»;

$C(t)^*$ – эффективная численность «срочников»;

$s_{зач}(t)$ – зачетная численность РМКС;

$s_{уд}(t)$ – удельная численность РМКС;

$s_{удзач}(t)$ – удельно-зачетная численность РМКС;

$MP(t)^*$ – эффективная численность МР;

$\mu(t)$ – соотношение категорий МР.

Основные уравнения моделируемого процесса

Вектор состояния системы включает более 100 компонент. Ниже приведена система основных уравнений (Г.1), определяющих вектор состояния.

$$\left. \begin{aligned}
S(t) &= S(t)^n + S(t)^e, \\
S(t)^i &= K(t)^i + C(t)^i, \\
K(t)^i &= \sum_{x_k=0,5}^9 K(t; x_k)^i, \\
K(t; x_k)^i &= \delta_\kappa \times K(t-0,5; x_k-0,5)^i, \quad x_k > 0,5, \quad x_k \neq 3,5; 6,5 \\
K(t; x_k)^i &= (1-\eta^i) \times [\Delta K(t; K(t))^i + \Delta MK(t)^i + P\kappa \times K(t-0,5)^i] = \\
&= \sum CK(t; x_c)^i + K_{mp}(t)^i, \quad x_k = 0,5, \\
K(t; x_k)^i &= \gamma(t; x_k) \times \delta_\kappa \times K(t-0,5; x_k-0,5)^i, \quad x_k = 3,5; 6,5 \\
K(t; x_k > 9)^i &= \gamma(t; x_k) \times \delta_\kappa \times K(t-0,5; 9)^i, \quad x_k = 9, \\
K_\theta(t)^i &= \sum K_\theta(t; x_c)^i, \\
K_\theta(t; x_c)^i &= \sum_{x_c} a(t; x_c) \times C(t-0,5; x_c)^i, \left. \vphantom{\sum_{x_c}} \right\} x_c = 0,5; 1; 1,5, \\
C(t)^i &= \sum_{x_c=0,5}^2 C(t; x_c)^i, \\
C(t; x_c)^i &= \delta_c \times C(t-0,5; x_c-0,5)^i - CK(t; x_c)^i, \quad x_c > 0,5, \\
C(t; x_c)^i &= S(t)^i - K(t)^i - \sum_{x_c=1}^2 C(t; x_c)^i, \quad x_c = 0,5, \\
\Delta MP(t)^i &= \Delta MC(t)^i + \Delta MK(t)^i - \Delta YB(t)^i - K_{mp}(t)^i, \\
\Delta YB(t)^i &= \Delta YBC(t)^i + \Delta YBK(t)^i, \\
\Delta YBC(t)^i &= \Delta MC(t-15; 2)^i \times \delta_{mp}^{30} + \Delta MC(t-16; 1)^i \times \delta_{mp}^{32} + \\
&\quad + \Delta MC(t-16,5; 0,5)^i \times \delta_{mp}^{33}, \\
\Delta YBK(t)_t^i &= \Delta MK(t-12; 3; 2)^i \times \delta_{mp}^{24} + \Delta MK(t-9; 6; 2)^i \times \delta_{mp}^{18} + \\
&\quad + \Delta MK(t-6; 9; 2)^i \times \delta_{mp}^{12} + \Delta MK(t-13,5; 3; 0,5)^i \times \delta_{mp}^{27} + \\
&\quad + \Delta MK(t-10,5; 6; 0,5)^i \times \delta_{mp}^{21} + \Delta MK(t-7,5; 9; 0,5)^i \times \delta_{mp}^{15}.
\end{aligned} \right\} \quad (\Gamma.1)$$

Начальные данные моделирования и расчет количественных показателей в начальный момент времени

Как видно из системы разностных уравнений (Г.1), модель опирается на начальные данные. В табл. Г.1 приведены данные, используемые для моделирования процесса реформы системы комплектования в военной организации РФ.

Таблица Г.1

Начальные данные численности и значения параметров

Показатели численности, тыс. чел.	Параметры
$S(0) = 945$	$\gamma(t; x_k) = 0,5$
$S(0)^n = 147,6$	$P_k = 0,002$
$S(0)^e = 797,4$	$P_c = 0,003$
$K(0)^n = 22,1$	$P_{mp} = 0,005$
$K(0)^e = 202,9$	
$C(0)^n = 125,5$	
$C(0)^e = 594,5$	

Следует отметить, что модель включает наряду с переменными жестко фиксированные показатели (табл. Г.2), такие как, например, численность «контрактников» в частях ПГ $K(t)^n$. Значения этого показателя до 2008 г. установлены в ФЦП.

Таблица Г.2

Фиксированные показатели (ограничения) модели

t	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Период	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Весна	Осень	Весна	Осень	Весна	Осень	Весна	Осень	Весна	Осень	Весна	Осень
$K(t)^n$	22,1	22,1	28,8	35,5	58,6	81,8	93,1	104,5	126,0	147,6	147,6	147,6
$C(t)^n$	125,5	125,5	118,8	112,1	89,0	65,8	54,4	43,1	21,5	0,0	0,0	0,0

В табл. Г.3 приведены прогнозные демографические данные вступления юношей в возраст 18 лет.

Таблица Г.3

**Демографический прогноз вступления юношей
в возраст 18 лет (тыс. чел./ год)**

Год	$D(t)$	Год	$D(t)$	Год	$D(t)$	Год	$D(t)$
2003	1092,6	2013	641	2023	596,1	2033	552,1
2004	1143,5	2014	613,2	2024	600,6	2034	535,3
2005	1150	2015	592,2	2025	604,3	2035	535,3
2006	1080,3	2016	603,2	2026	607,9		
2007	1015,5	2017	570,9	2027	609,0		
2008	934,8	2018	600,9	2028	607,2		
2009	843,5	2019	568,3	2029	601,9		
2010	746,2	2020	583,4	2030	593		
2011	648,1	2021	586,9	2031	581,3		
2012	661,9	2022	591,4	2032	567,6		

В начальный момент времени считаются заданными суммарная численность «контрактников», а также вероятность продлить контракт, т.е. вероятность того, что военнослужащий, у которого истекает срок 3-летнего контракта, пожелает заключить новый контракт сроком на 3 года. В модели этот параметр принят равным 50%. Это означает, что после каждого контракта половина военнослужащих продолжает службу по контракту, а половина выбывает в мобилизационный ресурс.

При этом, как показано в главе 2, получается следующее соотношение категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту:

$$K(t; x_k)^i = \begin{cases} 4/42 \times K(t)^i, & \text{при } x_k \in \{0,5; 1; 1,5; 2; 2,5; 3\}, \\ 2/42 \times K(t)^i, & \text{при } x_k \in \{3,5; 4; 4,5; 5; 5,5; 6\}, \\ 1/42 \times K(t)^i, & \text{при } x_k \in \{6,5; 7; 7,5; 8; 8,5; 9\}. \end{cases} \quad (\Gamma.2)$$

Значения $x_k \in [0;3]$ - относятся к периоду первого контракта, $x_k \in [3,5;6]$ - к периоду второго контракта, а $x_k \in [6,5;9]$ - к периоду третьего контракта. В сумме получается суммарная численность «контрактников», т.е.

$$\begin{aligned} & 6 \times 1/42 \times K(t)^i + 6 \times 2/42 \times K(t)^i + 6 \times 4/42 \times K(t)^i = \\ & = 42/42 \times K(t)^i = K(t)^i \end{aligned} \quad (\text{Г.3})$$

Так как начальное состояние является стационарным, то $\Delta K(0; K(0)) = 0$. Из этого следует, что необходимая величина пополнения «контрактников» в текущем периоде равна

$$(1 - \eta^i) \times \Delta MK(0)^i + P_K \times K(0)^i \quad (\text{Г.4})$$

В начальный момент времени предполагается, что пропорция между различными категориями *военнослужащих срочной службы* одинаковая, т.е.

$$C(0; 0,5)^i = C(0; 0,5)^i = C(0; 1,5)^i = C(0; 2)^i = 1/4 \times C(0)^i .$$

Предполагается, что до начального момента моделирования каждое полугодие в МР1 убывало постоянное количество военнослужащих различных категорий. Напомним, что МР1 – это мобилизационный ресурс первой категории, т.е. в нем числятся военнослужащие в возрасте до 35 лет. Считается, что расчетный возраст призываемых на военную службу составляет 18 лет. Тогда получается, что военнослужащий, отслуживший 2 года по призыву и зачисленный после службы в МР1, пробудет там 15 лет, т.е. 30 полугодовых периодов. Военнослужащий, отслуживший после службы по призыву один трехлетний контракт, пробудет в МР1 12 лет, т.е. 24 полугодовых периода. Отслуживший два контракта – 9 лет, т.е. 18 полугодовых периодов, и отслуживший три контракта – 6 лет, т.е. 12 полугодовых периодов. Поэтому

$$\begin{aligned} MP(0)^i = & MC(0; 2)^i \times 30 + MK(0; 3; 2)^i \times 24 + MK(0; 6; 2)^i \times \\ & \times 18 + MK(0; 9; 2)^i \times 12 \end{aligned} \quad (\text{Г.5})$$

Так определяется вектор состояния моделируемой системы в начальный момент времени.

Алгоритмы расчетов показателей эффективности

Эффективная численность $S(t)^*$ представляет собой взвешенную численность военнослужащих по ожидаемой боеспособности каждого из них, о чем подробно рассказано в главе 2. Для удобства алгоритмизации принято, что экспоненциальный характер роста боеспособности в зависимости от продолжительности службы, выражаемый формулой

$$k(x) = 1 - e^{\frac{-x}{1,8}}, \quad (\Gamma.6)$$

будет выглядеть так, как показано на *рис. Г.1*.

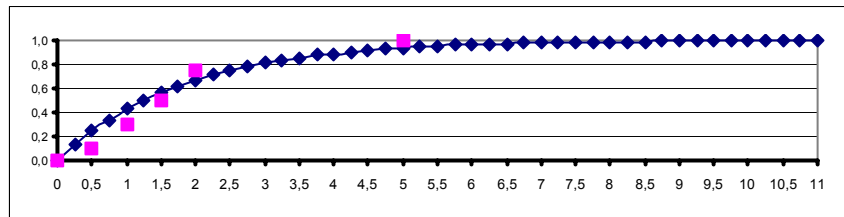


Рис. Г.1. Зависимость боеспособности от срока службы, используемая в алгоритме

Тогда эффективная численность лиц, проходящих военную службу, определяется следующей формулой

$$S(t)^* = \sum_{x_k=0,5}^9 K(t, x_k)^i \times k(x_k - 0,25) + \sum_{x_c=0,5}^2 C(t, x_c)^i \times k(x_c - 0,25). \quad (\Gamma.7)$$

В этой формуле число 0,25 означает использование показателей коэффициента боеспособности, соответствующих половине дискретного шага 0,5.

Зачетная численность – это суммарная численность РМКС без учета военнослужащих, прослуживших менее 6 месяцев и находящихся в учебных воинских частях, т.е.

$$s_{зач}(t)^i = S(t)^i - C(t; 0,5)^i. \quad (\Gamma.8)$$

Удельная и удельно-зачетная численности отражают эффективную численность в долях от суммарной. В случае удельно-зачетной численности эффективная численность вычисляется по отношению к зачетной:

$$s_{уд}(t)^i = \frac{S(t)^{*i}}{S(t)^i}, \quad s_{удзач}(t)^i = \frac{s_{зач}(t)^i}{S(t)^i}. \quad (\Gamma.9, \Gamma.10)$$

Темпы призыва и пополнения должностей по контракту на самом деле входят в компоненты вектора состояния, так как обозначаются соответственно $C(t; 0,5)$ и $K(t; 0,5)$. Точная методика их подсчета будет описана ниже.

Фактическая и эффективная численности мобилизационного ресурса $MP(t)$ также входят в состав компонент вектора состояния.

Эффективная численность рассчитывается по следующей формуле:

$$\begin{aligned} MP(t)^* = & \sum_{x_c=0,5,1,2} MC(t; x_c) \times k(x_c) + MK(t; 3; 2)^i \times k(5) + \\ & + MK(t; 6; 2)^i \times k(8) + MK(t; 9; 2)^i \times k(11) + \\ & + MK(t; 3; 0,5)^i \times k(3,5) + MK(t; 6; 0,5)^i \times k(6,5) + \\ & + MK(t; 9; 0,5)^i \times k(9,5) \end{aligned} \quad (\Gamma.11)$$

Соотношение категорий мобилизационного резерва отражает количественное соотношение военнослужащих в МР, отслуживших по призыву, по отношению к отслужившим по контракту, т.е.:

$$\mu(t)^i = \frac{\sum MC(t)^i}{\sum MK(t)^i}. \quad (\Gamma.12)$$

Моделирование динамики

После того, как определены все начальные данные, можно приступить к вычислениям вектора состояния в рамках динамического процесса. Будем считать, что все данные до периода $t - 0,5$ включительно и все жесткие показатели, определенные в начальный момент времени, входят в информационное множество, связанное с моментом $t - 0,5$. Ниже рассмотрим, как изменяются показатели при переходе к t .

Вначале определяем, какие жесткие показатели в момент времени t уже известны.

После этого устанавливаем, какой способ моделирования динамики «контрактников» и «срочников» предпочтителен. В данной модели реализованы три способа моделирования динамики «контрактников» и два способа моделирования динамики «срочников». Различия в алгоритмах набора «контрактников» следующие:

- в *первом способе* все суммарные показатели численностей военнослужащих РМКС различных категорий считаются заданными для каждого интервала времени. Следовательно, заданы и темпы роста суммарных численностей как «срочников», так и «контрактников». Этим определяются требуемые темпы призыва и темпы пополнения должностей по контракту. При достижении заданного момента времени в модели «осуществляется» переход на срок службы по призыву, равный 1 году;
- во *втором способе* суммарные показатели численностей военнослужащих различных категорий определяются на основе желаемых и возможных показателей количества лиц, заключающих контракт вне частей ПГ, и требуемых показателей количества лиц, заключающих контракт в частях ПГ. Иначе говоря, вначале рассчитываются желаемые, возможные и требуемые темпы пополнения должностей по контракту, а потом уже определяются суммарные показатели численности;
- в *третьем способе* вначале определяется желаемая суммарная численность «контрактников» вне частей ПГ и требуемое количество заключающих контракт в частях ПГ, а также возможное количество желающих заключить контракт из числа только что

отслуживших 6 месяцев. Потом путем учета всех желающих, по возможности, достигается (или не достигается) желаемая численность «контрактников». Суммарные численности определяются из соотношения желаемых и возможных численностей.

Два способа моделирования динамики «срочников» обуславливаются различием в сроках призыва на военную службу:

- в *первом* из них в момент окончания перехода к новой системе комплектования $t_{кп}$ происходит переход на срок службы по призыву, равный 1 году, что подразумевает службу в учебных воинских частях в течение 6 месяцев и 6 месяцев службы в войсках;
- во *втором* – в момент окончания перехода к новой системе комплектования $t_{кп}$ происходит переход службу по призыву в течение 6 месяцев в учебных воинских частях. Этот вариант моделирования был заложен в модель для анализа альтернативного предложения, сущность которого состоит в стремлении сократить продолжительность службы по призыву до 6–8 месяцев. Не исключено, что этот вариант снова будет введен в рассмотрение при рассмотрении вариантов модернизации военной организации РФ.

Прежде чем рассматривать каждый случай моделирования в отдельности, целесообразно более детально рассмотреть систему уравнений (Г.1), определяющую вектор состояний.

Для этого рассмотрим эту систему по блокам, пронумеровав по отдельности составляющие ее компоненты, и рассмотрим каждое уравнение по порядку.

$$S(t) = S(t)^n + S(t)^e, \quad (\text{Г.13})$$

$$S(t)^i = K(t)^i + C(t)^i, \quad (\text{Г.14})$$

Уравнения (Г.13) и (Г.14) характеризуют суммарные численности «контрактников», «срочников», а также суммарную численность РМКС.

$$K(t)^i = \sum_{x_k=0.5}^9 K(t; x_k)^i, \quad (\text{Г.15})$$

Уравнение (Г.15) отражает категории суммарной численности «контрактников», или, другими словами, возрастные когорты, где x_k – это выслуга лет по контракту.

$$K(t, x_k)^i = \delta_k \times K(t-0,5; x_k-0,5)^i, \quad x_k > 0,5, \quad x_k \neq 3,5; 6,5 \quad (\text{Г.16})$$

Уравнение (Г.16) показывает изменение численности «контрактников» во времени с учетом неестественной гибели, т.е. в период t «контрактников» будет столько, сколько было в прошлом периоде на категорию ниже, умножено на коэффициент дисконтирования δ_k .

$$K(t; x_k)^i = (1-\eta^i) \times [\Delta K(t; K(t))^i + \Delta MK(t)^i + P_k \times K(t-0,5)^i] = \sum CK(t; x_c)^i + K_{MP}(t)^i, \quad x_k = 0,5 \quad (\text{Г.17})$$

Уравнение (Г.17) определяет темп пополнения должностей по контракту. Он складывается из фактического темпа роста суммарной численности «контрактников» $\Delta K(t)^i$, восполнения численности уходящих в МР «контрактников» $\Delta MK(t)^i$, а также восполнения неестественной убыли «контрактников» $P_k \times K(t-0,5)^i$. В некоторых вариантах может быть задана также доля невосполнения уходящих «контрактников» η . Эта доля прежде всего отражает «престижность» службы в одних частях, где, например, выше уровень денежного довольствия, по сравнению со службой в других.

$$K(t; x_k)^i = \gamma(t; x_k) \times \delta_k \times K(t-0,5; x_k-0,5)^i, \quad x_k = 3,5; 6,5 \quad (\text{Г.18})$$

Уравнение (Г.18) отражает процесс заключения перезаключения контракта.

$$K(t; x_k > 9)^i = \gamma(t; x_k) \times \delta_k \times K(t-0,5; 9)^i, \quad x_k = 9 \quad (\text{Г.19})$$

Уравнение (Г.19) показывает процесс перехода «контрактников» в число лиц, имеющих выслугу более 10 лет (то есть 1 или 2 года по призыву и 9 лет по контракту).

$$K_6(t)^i = \sum K_6(t; x_c)^i, \quad x_c = 0,5; 1; 1,5 \quad (\text{Г.20})$$

$$K\theta(t)^i = \sum_{x_c} a(t; x_c) \times C(t-0,5; x_c)^i, \quad x_c = 0,5; 1; 1,5 \quad (\Gamma.21)$$

Уравнения (Г.20) и (Г.21) отражают максимальное количество желающих заключить контракт из числа военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, где x_c – выслуга лет по призыву, а $a(t; x_c)$ – коэффициент «желания» заключить контракт.

$$C(t)^i = \sum_{x_c=0,5}^2 C(t; x_c)^i \quad (\Gamma.22)$$

Уравнение (Г.22) отражает категории суммарной численности «срочников».

$$C(t; x_c)^i = \delta_c \times C(t-0,5; x_c-0,5)^i - CK(t; x_c)^i, \quad x_c > 0,5, \quad (\Gamma.23)$$

$$C(t; x_c)^i = S(t)^i - K(t)^i - \sum_{x_c=1}^2 C(t; x_c)^i, \quad x_c = 0,5 \quad (\Gamma.24)$$

Совместно уравнения Г.23 и Г.24 показывают изменение численности категорий «срочников» в динамике. В первом уравнении отражается изменение численности «срочников» во времени с учетом их возможной гибели и процесс заключения контракта. Подробнее об алгоритме набора «контрактников» будет рассказано ниже. Во втором уравнении определяется необходимый темп призыва.

$$\Delta MP(t)^i = \Delta MC(t)^i + \Delta MK(t)^i - \Delta YB(t)^i - K_{mp}(t)^i \quad (\Gamma.25)$$

$$\Delta YB(t)^i = \Delta YBC(t)^i + \Delta YBK(t)^i \quad (\Gamma.26)$$

$$\begin{aligned} \Delta YBC(t)^i = & \Delta MC(t-15; 2)^i \times \delta_{mp}^{30} + \Delta MC(t-16; 1)^i \times \delta_{mp}^{32} + \\ & + \Delta MC(t-16,5; 0,5)^i \times \delta_{mp}^{33} \end{aligned} \quad (\Gamma.27)$$

$$\begin{aligned} \Delta YBK(t)^i = & \Delta MK(t-12; 3; 2)^i \times \delta_{mp}^{24} + \Delta MK(t-9; 6; 2)^i \times \delta_{mp}^{18} + \\ & + \Delta MK(t-6; 9; 2)^i \times \delta_{mp}^{12} + \Delta MK(t-13,5; 3; 0,5)^i \times \delta_{mp}^{27} + \\ & + \Delta MK(t-10,5; 6; 0,5)^i \times \delta_{mp}^{21} + \Delta MK(t-7,5; 9; 0,5)^i \times \delta_{mp}^{15}. \end{aligned} \quad (\Gamma.28)$$

Система (Г.25–Г.28) характеризует изменение численности МР. Так прирост мобилизационного ресурса складывается из пополнения отслужившими «контрактниками» и «срочниками», за вычетом выбывших из МР по возрасту и ушедших из МР на контракт. По возрасту выбывают военнослужащие разных категорий при достижении возраста 35 лет. Разные лаги (запаздывания) в последних двух уравнениях обусловлены тем, что МР пополняют военнослужащие различного возраста. Степени при дисконтирующем факторе отражают проистекавший демографический процесс за время пребывания в МР.

Особенности моделирования показателей численности «контрактников»

Вернемся к *первому* способу модели моделирования динамики «контрактников». Как отмечалось выше, в нем задаются суммарные показатели. И на их основе определяется $Km(t)^i$, которая соответственно будет равна $K(t; 0,5)^i$. После этого определяются оставшиеся компоненты вектора состояния на основе системы уравнений.

Полный алгоритм *первого способа* выглядит так:

Шаг 1. Определяются все показатели в уравнениях (Г.13) и (Г.14). После этого рассчитываются численности «контрактников» в уравнении (Г.16). Потом из уравнения (Г.15) находится $K(t; 0,5)^i = Km(t)^i$. Следует отметить, что

$$K(t; 0,5)^i \geq (1 - \eta^i) \times \Delta MK(t)^i + P_k \times K(t - 0,5)^i. \quad (\text{Г.29})$$

Шаг 2. Определяются $Kв(t; 0,5)^i$ и $Kв(t; 1)^i$ из уравнений (Г.20) и (Г.21). В данном случае эти показатели не играют особой роли, так как предполагается, что при нехватке желающих из служащих по призыву, на контракт будут приглашаться желающие из МР1.

Шаг 3. Необходимо определить показатели количества «контрактников». Для этого надо сопоставить $Km(t)^i$ и $Kв(t; x_c)^i$.

Если $Km(t)_i^n \leq K\vartheta(t; 1)^n$, тогда

$$\begin{cases} CK(t; x_c)^n = \begin{cases} 0, & \text{при } x_c = 0,5, \\ Km(t)^n, & \text{при } x_c = 1, \end{cases} \\ K(t; 0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.30)$$

$$\begin{aligned} &\text{Если } \begin{cases} Km(t)_i^n \geq K\vartheta(t; 1)^n, \\ Km(t)_i^n - K\vartheta(t; 1)^n \leq K\vartheta(t; 0,5)^n \end{cases} \\ &\text{тогда } \begin{cases} CK(t; x_c)^n = \begin{cases} Km(t)_i^n - K\vartheta(t; 1)^n, & \text{при } x_c = 0,5, \\ K\vartheta(t; 1)^n, & \text{при } x_c = 1, \end{cases} \\ K(t; 0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^n. \end{cases} \end{aligned} \quad (\Gamma.31)$$

Если $Km(t)_i^n \geq K\vartheta(t)^n$, тогда

$$\begin{cases} CK(t; x_c)^n = K\vartheta(t; x_c)^n & \text{при } x_c \in \{0,5; 1\}, \\ K(t; 0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^n + Kнед(t)^n, \end{cases} \quad (\Gamma.32)$$

где $Kнед(t)^n$ — недостающее количество «контрактников» в частях ПГ:

$$Kнед(t)^n = Km(t)^n - K\vartheta(t)^n. \quad (\Gamma.33)$$

Если $Km(t)_i^g + Kнед(t)^n \leq K\vartheta(t; 1)^g$,

$$\begin{cases} CK(t; x_c)^g = \begin{cases} 0, & \text{при } x_c = 0,5, \\ Km(t)^g + Kнед(t)^n, & \text{при } x_c = 1, \end{cases} \\ K(t; 0,5)^g = \sum CK(t; x_c)^g - Kнед(t)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.34)$$

$$\begin{aligned} &\text{Если } \begin{cases} Km(t)_i^e + Kне\partial(t)^n \geq Kв(t;1)^e, \\ Km(t)_i^e + Kне\partial(t)^n - Kв(t;1)^e \leq Kв(t;0,5)^e \end{cases}, \\ \text{тогда } &\begin{cases} CK(t; x_c)^e = \begin{cases} Km(t)_i^e + Kне\partial(t)^n - Kв(t;1)^e, & \text{при } x_c = 0,5, \\ Kв(t;1)^e, & \text{при } x_c = 1, \end{cases} \\ K(t;0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^e - Kне\partial(t)^n. \end{cases} \end{aligned} \quad (\text{Г.35})$$

$$\begin{aligned} &\text{Если } Km(t)_i^e + Kне\partial(t)^n \geq Kв(t)^e, \\ \text{тогда } &\begin{cases} CK(t; x_c)^e = \begin{cases} Kв(t;0,5)^e, & \text{при } x_c = 0,5, \\ Kв(t;1)^e, & \text{при } x_c = 1, \end{cases} \\ K(t;0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^e - Kне\partial(t)^n + Kмп(t). \end{cases} \end{aligned} \quad (\text{Г.36})$$

Второй способ предполагает вычисление желаемой, требуемой и возможной численностей желающих заключить контракт. Его полный алгоритм выглядит следующим образом:

Шаг 1. Определяются $Km(t)^n$ на основе суммарных численностей в частях ПГ, $Kжел(t)^e$ – желаемая численность, определяемая любым образом, но с условием, что

$$Kжел(t)^e \geq (1 - \eta^e) \times [\Delta MK(t)^e + P_k \times K(t-0,5)^e]. \quad (\text{Г.37})$$

Шаг 2. Определяются $Kв(t)^i$ и $Kв(t, x_c)^i$.

Шаг 3. Определяются показатели численности «контрактников».

Если $Kв(t;0,5)^n \geq Km(t)^n$,

$$\begin{aligned} \text{тогда } &\begin{cases} CK(t; x_c)^n = \begin{cases} Km(t)^n, & \text{при } x_c = 0,5, \\ 0, & \text{при } x_c = 1, 1,5, \end{cases} \\ K(t;0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^n. \end{cases} \end{aligned} \quad (\text{Г.38})$$

$$\begin{aligned}
& \text{Если } \begin{cases} K\vartheta(t; 0,5)^n \leq Km(t)^n, \\ Km(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^n \leq K\vartheta(t; 1)^n \end{cases}, \\
& \text{тогда } \begin{cases} CK(t; x_c)^n = \begin{cases} K\vartheta(t; x_c)^n, & \text{при } x_c = 0,5, \\ Km(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^n, & \text{при } x_c = 1, \\ 0, & \text{при } x_c = 1,5, \end{cases} \\ K(t; 0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.39)
\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
& \text{Если } \begin{cases} K\vartheta(t; 0,5)^n \leq Km(t)^n, \\ Km(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^n \geq K\vartheta(t; 1)^n, \\ Km(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^n - K\vartheta(t; 1)^n \leq K\vartheta(t; 1,5)^n \end{cases}, \\
& \text{тогда } \begin{cases} CK(t; x_c)^n = \begin{cases} K\vartheta(t; x_c)^n, & \text{при } x_c = 0,5; 1, \\ Km(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^n - K\vartheta(t; 1)^n, & \text{при } x_c = 1,5, \end{cases} \\ K(t; 0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.40)
\end{aligned}$$

Если $K\vartheta(t)^n \leq Km(t)^n$, тогда

$$\begin{cases} CK(t; x_c)^n = K\vartheta(t; x_c)^n, \text{ при } x_c = 0,5; 1; 1,5, \\ K(t; 0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^n + K\text{нед}(t)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.41)$$

Если $K\vartheta(t; 0,5)^n \geq K\text{жсел}(t)^n + K\text{нед}(t)^n$,

$$\begin{aligned}
& \text{тогда } \begin{cases} CK(t; x_c)^n = \begin{cases} K\text{жсел}_t^n + K\text{нед}_t^n, & \text{при } x_c = 0,5, \\ 0, & \text{при } x_c = 1; 1,5, \end{cases} \\ K(t; 0,5)^n = \sum CK(t; x_c)^n - K\text{нед}_t^n. \end{cases} \quad (\Gamma.42)
\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
& \text{Если } \begin{cases} K\vartheta(t; 0,5)^g \leq K_{\text{жел}}(t)^g + K_{\text{нед}}(t)^n, \\ K_{\text{жел}}(t)^g + K_{\text{нед}}(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^g \leq K\vartheta(t; 1)^g \end{cases}, \\
& \text{тогда } \begin{cases} CK(t; x_c)^g = \begin{cases} K\vartheta(t; x_c)^g, & \text{при } x_c = 0,5, \\ K_{\text{жел}}(t)^g + K_{\text{нед}}(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^g, & \text{при } x_c = 1, \\ 0, & \text{при } x_c = 1,5, \end{cases} \\ K(t; 0,5)^g = \sum CK(t; x_c)^g - K_{\text{нед}}(t)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.43) \\
& \text{Если } \begin{cases} K\vartheta(t; 0,5)^g \leq K_{\text{жел}}(t)^g + K_{\text{нед}}(t)^n, \\ K_{\text{жел}}(t)^g + K_{\text{нед}}(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^g \geq K\vartheta(t; 1)^g \end{cases},
\end{aligned}$$

тогда

$$\begin{cases} CK(t; x_c)^g = \begin{cases} K\vartheta(t; x_c)^g, & \text{при } x_c = 0,5; 1, \\ K_{\text{жел}}(t)^g + K_{\text{нед}}(t)^n - K\vartheta(t; 0,5)^g - K\vartheta(t; 1)^g, & \text{при } x_c = 1,5, \end{cases} \\ K(t; 0,5)^g = \sum CK(t; x_c)^g - K_{\text{нед}}(t)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.44)$$

Если $K\vartheta(t; 1,5)^g \leq K_{\text{жел}}(t)^g$, тогда

$$\begin{aligned}
CK(t; x_c)^g &= K\vartheta(t; x_c)^g, \text{ при } x_c = 0,5; 1; 1,5, \\
K(t; 0,5)^g &= \sum CK(t; x_c)^g - K_{\text{нед}}(t)^n.
\end{aligned} \quad (\Gamma.45)$$

Шаг 4. Из уравнений (Г.14) и (Г.15) находятся суммарные численности военнослужащих.

Напомним, что *третий способ* моделирования динамики «контрактников» отличается от первого тем, что в нем определяется желаемая суммарная численность, требуемое и возможное количества военнослужащих, заключивших контракт. Его полный алгоритм выглядит следующим образом:

Шаг 1. Определяется желаемая суммарная численность «контрактников» вне частей ПГ $Kж(t)^e$, а также требуемое количество военнослужащих, заключающих контракт в частях ПГ $Kм(t)^n$.

Шаг 2. Определяется $Kв(t)^i = Kв(t; 0,5)^i$, так как в этом случае на контракт приглашаются военнослужащие, только что отслужившие 6 месяцев.

Шаг 3. Определяются показатели численности «контрактников»:

Если $Kв(t; 0,5)^n \geq Kм(t)^n$,

$$\text{тогда } СК(t; 0,5)^n = K(t; 0,5)^n = Kм(t)^n. \quad (\Gamma.46)$$

Если $Kв(t; 0,5)^n \leq Kм(t)^n$, тогда

$$\begin{cases} СК(t; 0,5)^n = Kв(t; 0,5)^n, \\ K(t; 0,5)^n = Kв(t; 0,5)^n + Kне\partial(t)^n, \\ Kне\partial(t)^n = Kм(t)^n - Kв(t; 0,5)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.47)$$

Если $K(t-0,5)^e + Kв(t; 0,5)^e \leq Kж(t)^e$,

$$\text{тогда } \begin{cases} СК(t; 0,5)^e = Kв(t; 0,5)^e, \\ K(t; 0,5)^e = Kв(t; 0,5)^e - Kне\partial(t)^n. \end{cases} \quad (\Gamma.48)$$

Если $K(t-0,5)^e + Kв(t; 0,5)^e \geq Kжс(t)^e$, тогда

$$\left. \begin{array}{l} CK(t; 0,5)_5^e = \min \left\{ \begin{array}{l} Kжс(t)^e - K(t-0,5)^e + \\ + (1-\eta^e) \times \Delta MK(t)^e + Pк \times K(t-0,5)^e \\ Kв(t; 0,5)^e \end{array} \right\} \\ K(t; 0,5)^e = \min \left\{ \begin{array}{l} Kжс(t)^e - K(t-0,5)^e + (1-\eta^e) \times \Delta MK(t)^e + \\ + Pк \times K(t-0,5)^e - Kнед(t)^n \\ Kв(t; 0,5)^e - Kнед(t)^n \end{array} \right\} \end{array} \right\} \text{(Г.49)}$$

Шаг 4. Из уравнений (Г.14) и (Г.15) находятся суммарные численности военнослужащих.

Особенности моделирования показателей численности «срочников»

После определения показателей суммарных численностей и показателей «контрактников» необходимо найти показатели для «срочников». Однако перед этим требуется найти показатели призывного контингента, из которого будет осуществлен призыв.

Призывной контингент

Численность призывного контингента рассчитывается суммарно для всех воинских частей на основе демографического прогноза вступления юношей в возраст 18 лет. Данная статистика приведена в табл. Г.3.

Шаг 1. Эти данные приводятся к данным по полугодиям, при предположении о равномерном распределении вхождения в год.

Шаг 2. Полученные данные по полугодиям умножаются на коэффициент пригодности к военной службе ξ . Т.е.:

$$B(t) = \xi \times D(t) \quad \text{(Г.50)}$$

Шаг 3. Определяется численность призывного контингента $ПК(t)$

$$ПК(t) = B(t) + \sum_{i=1}^{20} (B(t - i \times \Delta t) - C(t - i \times \Delta t; 0,5)) \quad (\Gamma.51)$$

После определения численности призывного контингента можно перейти к подсчету показателей для «срочников».

Как уже указывалось, для этого используются два способа моделирования.

Следует напомнить, что *первый способ* предполагает переход на срок службы по призыву, равный 1 году.

До момента $t_{кп}$ срок службы равен 2 годам. В этом случае вся динамика призыва описывается уравнениями (Г.22–Г.24).

При достижении момента $(t_{кп} - 0,5)$, т.е. периода, предшествующего моменту окончания перехода к новой системе комплектования, одновременно с последним приростом численности «контрактников» начинается процесс перехода к новой службе по призыву. То есть в этот период военнослужащие уже призываются на 1 год.

Следует отметить, что одномоментный переход от 2 лет службы к 1 году трудно осуществить, так как это потребует резкого увеличения призыва в момент перехода. В связи с этим был предложен следующий вариант отмеченных трудностей: военнослужащие, которые к моменту $(t_{кп} - 0,5)$ уже отслужили 1 год по призыву, остаются дослуживать еще 6 месяцев, а военнослужащие, отслужившие 1,5 года, выбывают в МР. А в момент $t_{кп}$ осуществляется полный переход на новую систему призыва на 1 год.

Помимо этого в модели введен дополнительный параметр $\sigma(t)$ – *установочный максимальный темп роста призыва* после перехода к новой системе комплектования. Этот параметр служит для сглаживания динамики призыва после перехода. Однако следует заметить, что при использовании процесса сглаживания требуемая численность $S(t)^i$ не будет достигнута.

Поэтому алгоритм перехода *по первому способу* заключается в обеспечении выполнения следующих условий:

Если $t = (t_{кп} - 0,5)$, тогда $C(t)^i = \sum_{x_c=0,5}^2 C(t; x_c)^i$,

$$\left\{ \begin{array}{l} C(t; x_c)^i = \delta_c \times C(t - 0,5; x_c - 0,5)^i - CK(t; x_c)^i, \\ \quad \text{для } x_c > 0,5 \text{ (призыв на 2 года)}, \\ C(t; x_c)^i = S(t)^i - K(t)^i - \sum_{x_c=1}^2 C(t; x_c)^i, \\ \quad \text{для } x_c = 0,5 \text{ (призыв на 1 год)}. \end{array} \right. \quad (\Gamma.52)$$

Если $t = t_{кп}$, тогда $C(t)^i = \sum_{x_c=0,5}^{1,5} C(t; x_c)^i$,

$$\left\{ \begin{array}{l} C(t; x_c)^i = \delta_c \times C(t - 0,5; x_c - 0,5)^i - CK(t; x_c)^i, \\ \quad \text{для } x_c = 1,5 \text{ (призыв на 2 года)}, \\ C(t; x_c)^i = \delta_c \times C(t - 0,5; x_c - 0,5)^i - CK(t; x_c)^i, \\ \quad \text{для } x_c = 1 \text{ (призыв на 1 год)}, \\ C(t; x_c)^i = \min \left\{ \begin{array}{l} S(t)^i - K(t)^i - \sum_{x_c=1}^2 C(t; x_c)^i \\ [1 + \sigma(t)] \times C(t - 0,5; x_c)^i \end{array} \right\}, \\ \quad \text{для } x_c = 0,5 \text{ (призыв на 1 год)} \end{array} \right. \quad (\Gamma.53)$$

Если $t > t_{кп}$, тогда $C(t)^i = C(t; 0,5)^i + C(t; 1)^i$,

$$\left\{ \begin{array}{l} C(t; x_c)^i = \delta_c \times C(t - 0,5; x_c - 0,5)^i - CK(t; x_c)^i, \\ \quad \text{для } x_c = 1 \text{ (призыв на 1 год)}, \\ C(t; x_c)^i = \min \left\{ \begin{array}{l} S(t)^i - K(t)^i - \sum_{x_c=1}^2 C(t; x_c)^i \\ [1 + \sigma(t)] \times C(t - 0,5; x_c)^i \end{array} \right\}, \\ \quad \text{для } x_c = 0,5 \text{ (призыв на 1 год)}. \end{array} \right. \quad (\Gamma.54)$$

Моделируемый *второй способ* предполагает переход на срок службы по призыву, равный 6 месяцам. Этот способ представляет собой прохождение военной службы в учебных воинских частях, преимущественно для получения начальной военной подготовки и отбора кандидатов на контракт.

Помимо этого следует добавить, что данный способ моделирования может быть использован *только со вторым или третьим способом* моделирования динамики «контрактников». Если применить его совместно с первым способом, тогда возникнут трудности в моделировании набора «контрактников», так как первый способ предполагает набор желающих заключить контракт преимущественно из числа лиц, прослуживших 1 год.

Так же, как и в первом случае моделирования динамики «срочников», процесс начала перехода к новой системе призыва происходит в момент времени $(t_{кп} - 0,5)$. Однако в отличие от предыдущего случая здесь процесс перехода может быть осуществлен в один период. Одновременно с последним приростом «контрактников» осуществляется призыв уже на 6 месяцев. Тогда алгоритм будет выглядеть следующим образом:

$$\begin{cases} \text{Если } t = (t_{кп} - 0,5), \text{ тогда } C(t)^i = \sum_{x_c=0,5}^2 C(t; x_c)^i, \\ \left\{ \begin{array}{l} C(t; x_c)^i = \delta_c \times C(t - 0,5; x_c - 0,5)^i - CK(t; x_c)^i, \\ \quad \text{для } x_c > 0,5 \text{ (призыв на 2 года)}, \\ C(t; x_c)^i = S(t)^i - K(t)^i - \sum_{x_c=1}^2 C(t; x_c)^i, \\ \quad \text{для } x_c = 0,5 \text{ (призыв на 6 месяцев)}. \end{array} \right. \end{cases} \quad (\Gamma.55)$$

Если $t \geq t_{кп}$, тогда

$$\begin{aligned} C(t)^i &= C(t; 0,5)^i, \\ C(t; 0,5)^i &= S(t)^i - K(t)^i, \text{ (призыв на 6 месяцев)}. \end{aligned} \quad (\Gamma.56)$$

После определения $C(t; 0,5)^i$ в обоих способах моделирования необходимо проверить, найдется ли достаточное количество «сроч-

ников» в призывном контингенте. Для этого нужно провести следующее сравнение:

$$\text{фактический призыв } C(t; 0,5) = \begin{cases} \text{полученному } C(t; 0,5), \\ \text{если } C(t; 0,5) < PK(t) \\ \varepsilon \times PK(t), \\ \text{если } C(t; 0,5) \geq PK(t) \end{cases} \quad (\text{Г.57})$$

Следует напомнить, что призывной контингент рассчитывается суммарно для двух видов частей. Поэтому при недоборе призыва в первую очередь осуществляется призыв в части ПГ, после этого оставшееся количество поступает в другие воинские части. В результате недобора происходит недоукомплектование общей численности РМКС.

После определения всех показателей для «контрактников» и «срочников» остается только из системы (Г.25–Г.28) посчитать все показатели мобилизационного ресурса.

Следует указать, что при моделировании численности МР было сделано следующее допущение: военнослужащие, отслужившие один, два или три контракта после службы по призыву в течение 1 года, выбывают в МР с суммарной выслугой лет соответственно 5, 8 и 11, а не 4, 7 и 10. Сделано это было для того, чтобы усреднить суммарную выслугу лет и объединить две категории МР (военнослужащие, отслужившие военную службу по контракту после 1 или 2 лет службы по призыву). Данное допущение незначительно повлияло на результаты моделирования общей и эффективной численности МР.

Приложение Д

Влияние демографических факторов на призывной контингент и уровень призыва в военной организации РФ

Серия рисунков, представленных в данном приложении, иллюстрирует для каждого варианта изменение во времени призывного контингента (рисунки с индексом «а»). Это изменение обусловлено количеством лиц, вступающих в призывной возраст, количеством лиц, призываемых на военную службу. Динамика этих показателей, а также их влияние на общую численность РМКС представлена на рисунках с индексом «в». Последний рисунок (с индексом «с») в каждой серии показывают динамику относительных величин: количества призываемых к численности призывного контингента и количества призываемых к количеству лиц, вступающих в призывной возраст.

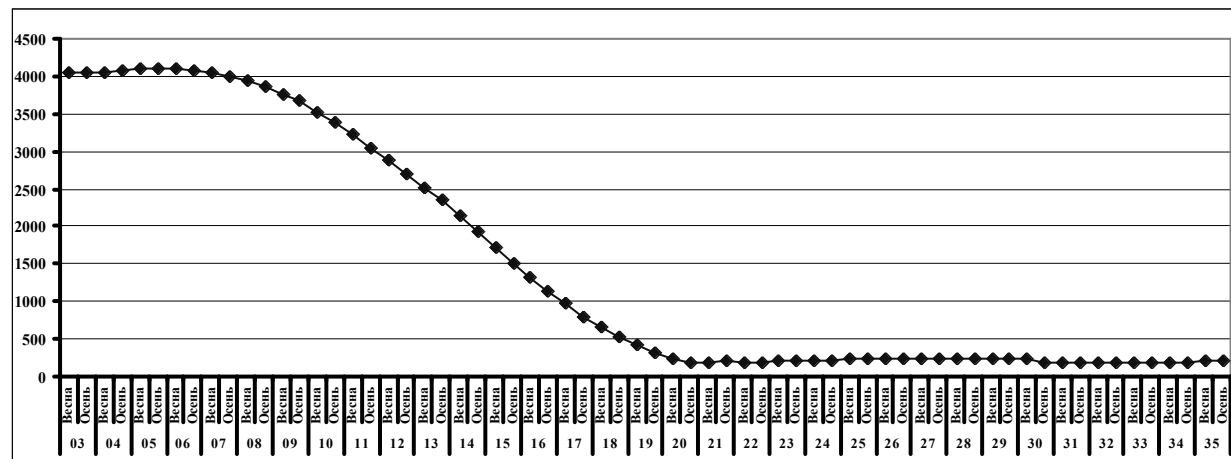


Рисунок Д.1.а. Призывной контингент (тыс. чел.) Вариант ВО

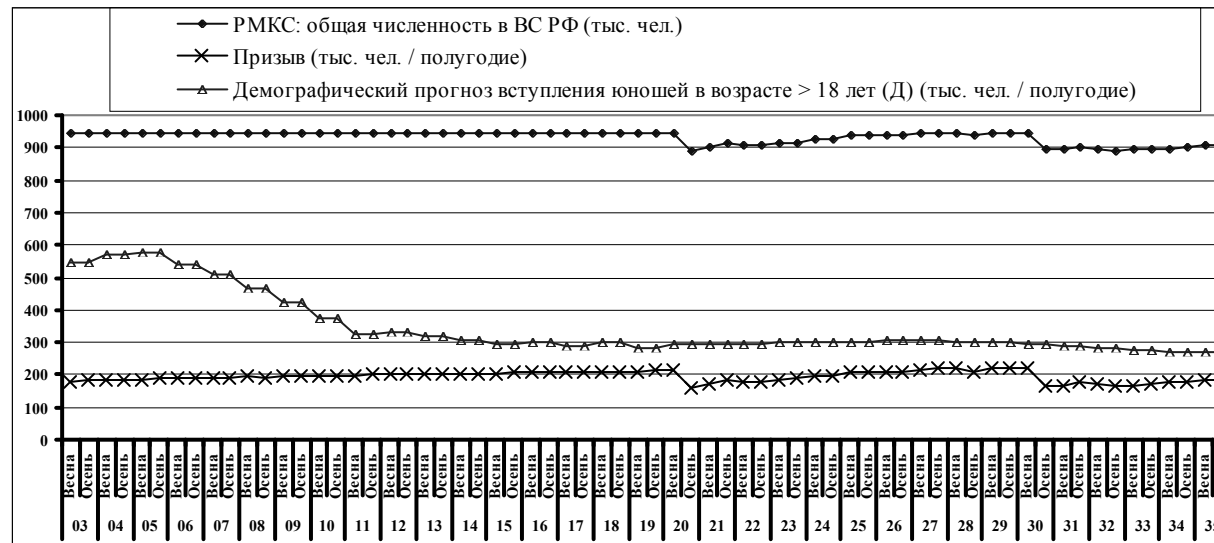


Рисунок Д.1.в. Вариант ВО

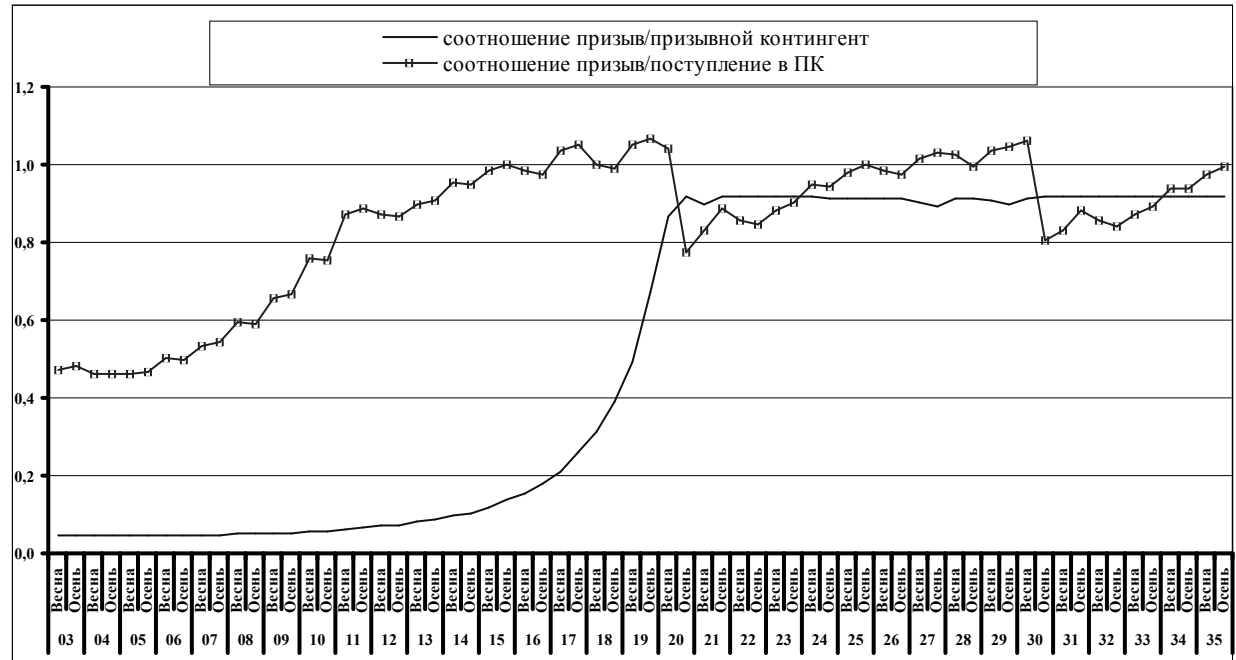


Рис. Д.1.с. Вариант В0

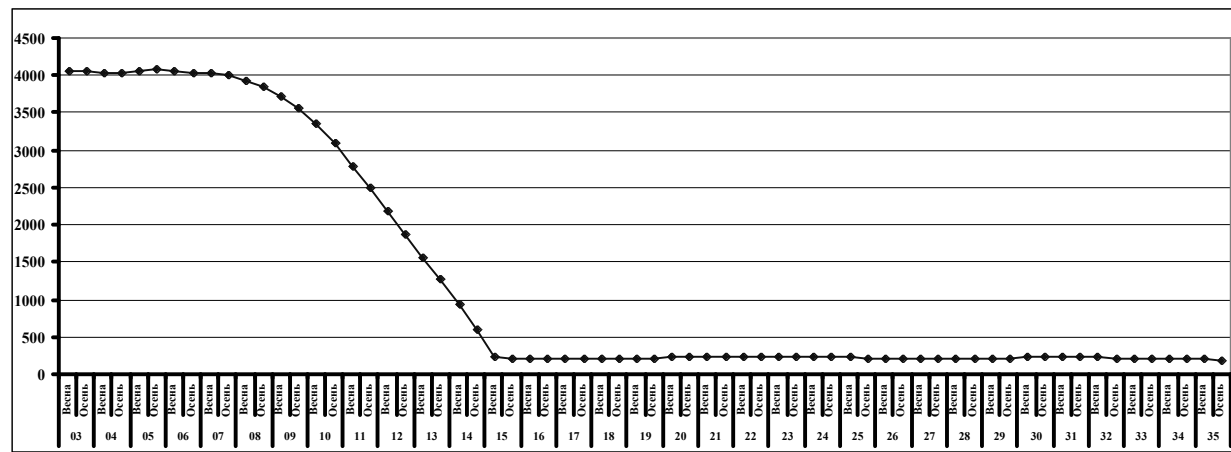


Рис. Д.2.а. Призывной контингент (тыс. чел.) Вариант В1-0

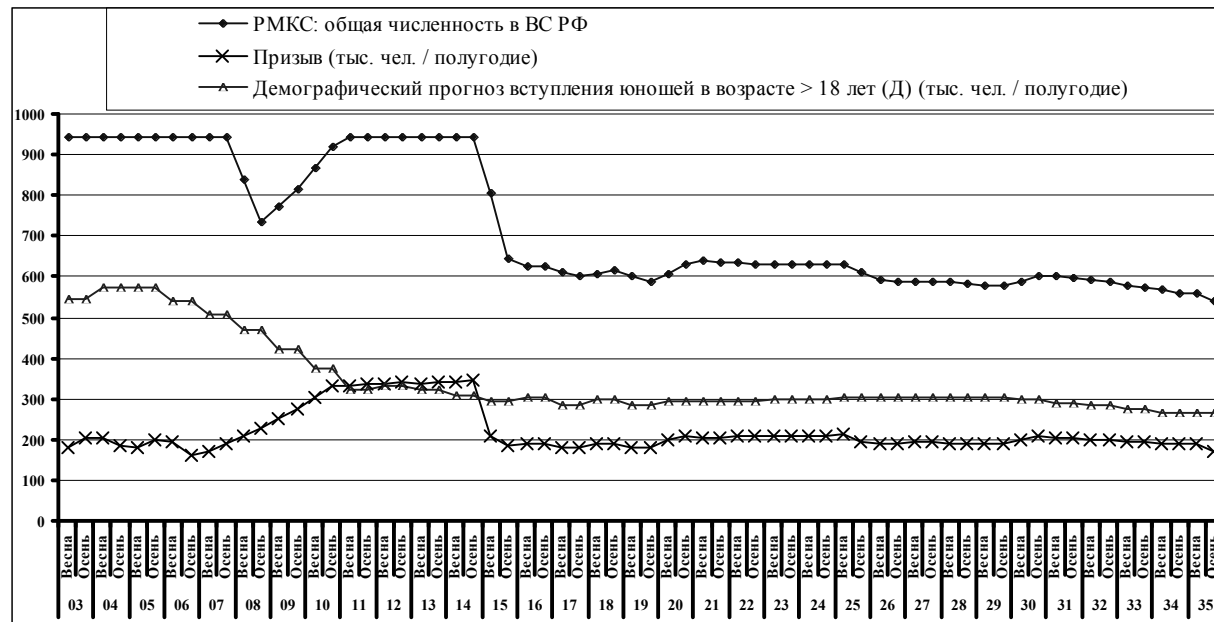


Рис. Д.2.в. Вариант В1-0

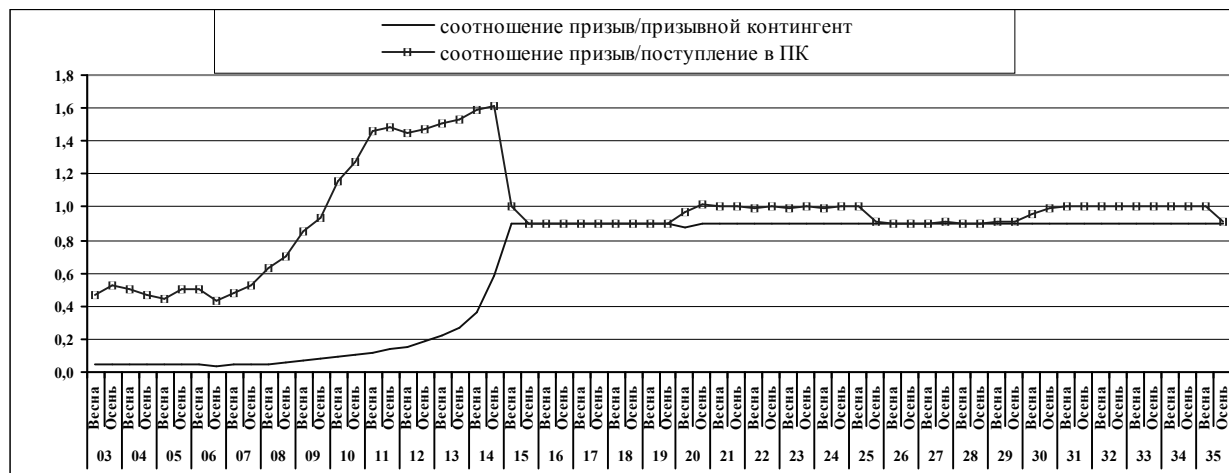


Рис. Д.2. с. Вариант В1-0

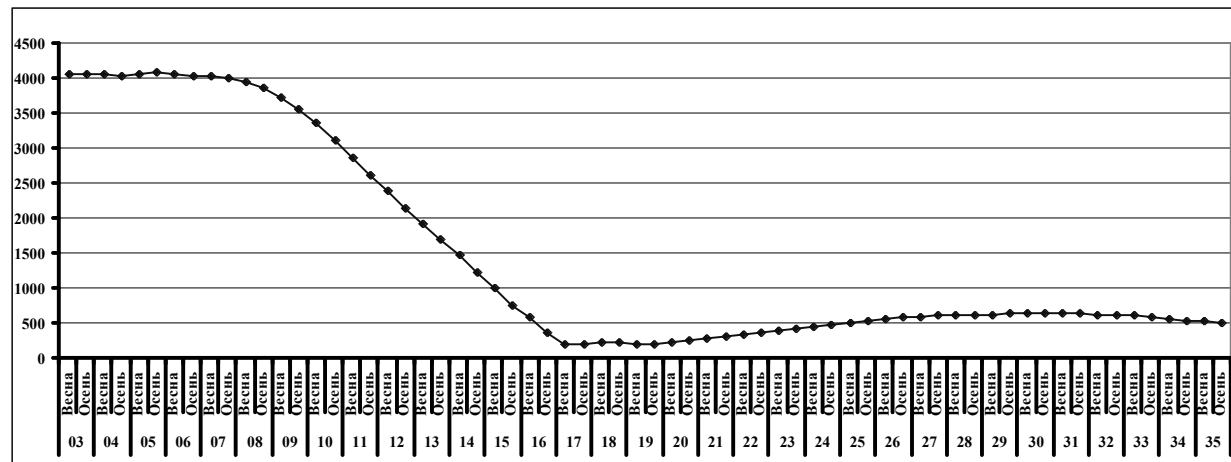


Рис. Д.3.а. Призывной контингент (тыс. чел.) Вариант В1-1

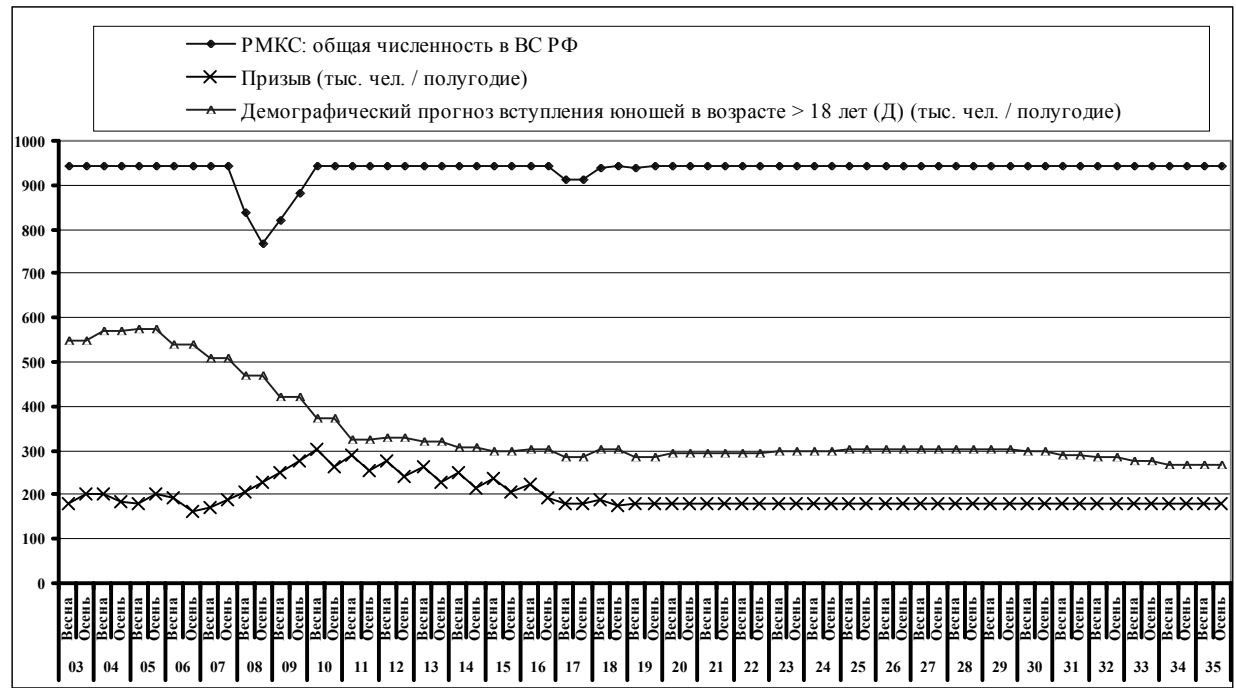


Рис. Д.3.в. Вариант В1-1

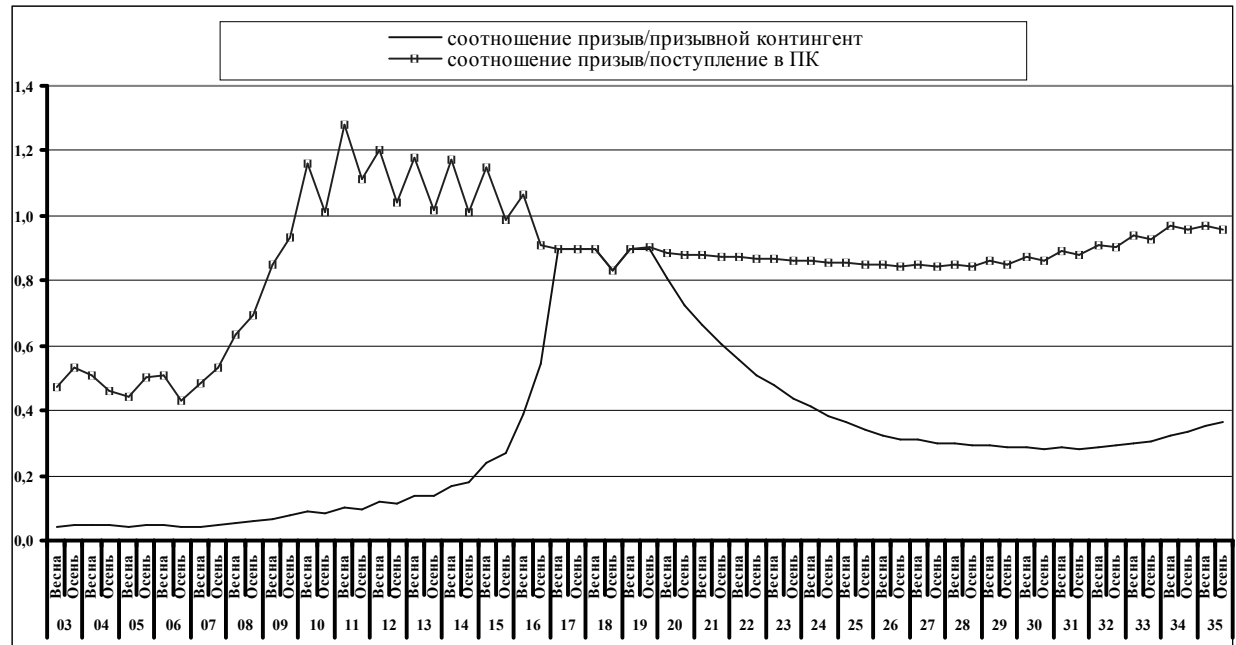


Рис. Д.3.с. Вариант В1-1

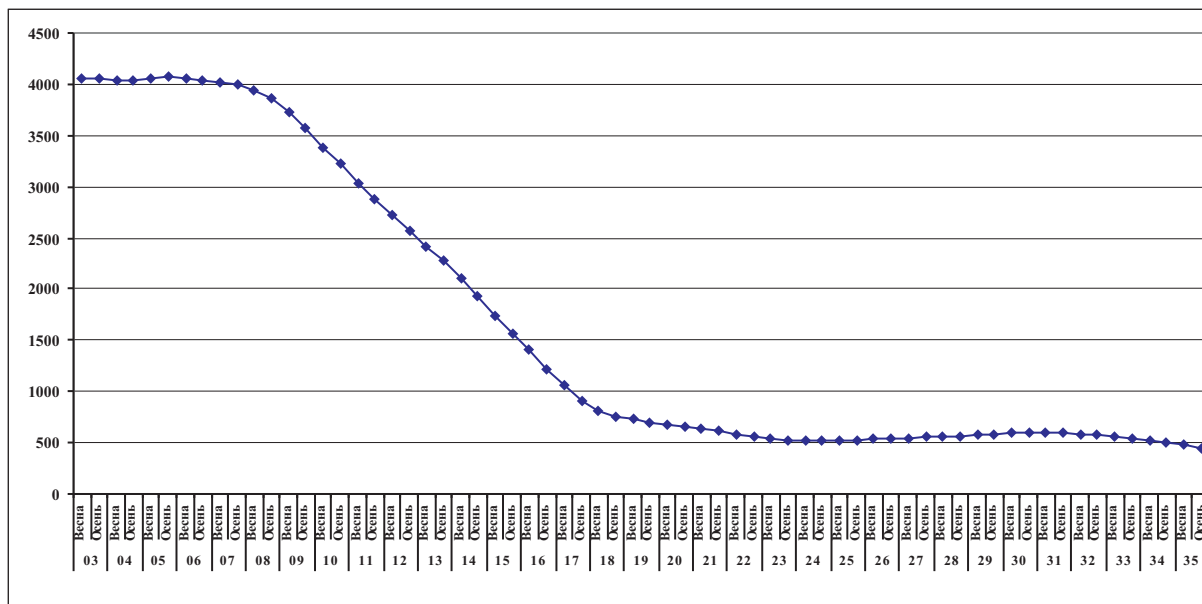


Рис. Д.4.а. Призывной контингент (тыс. чел.) Вариант В1–2

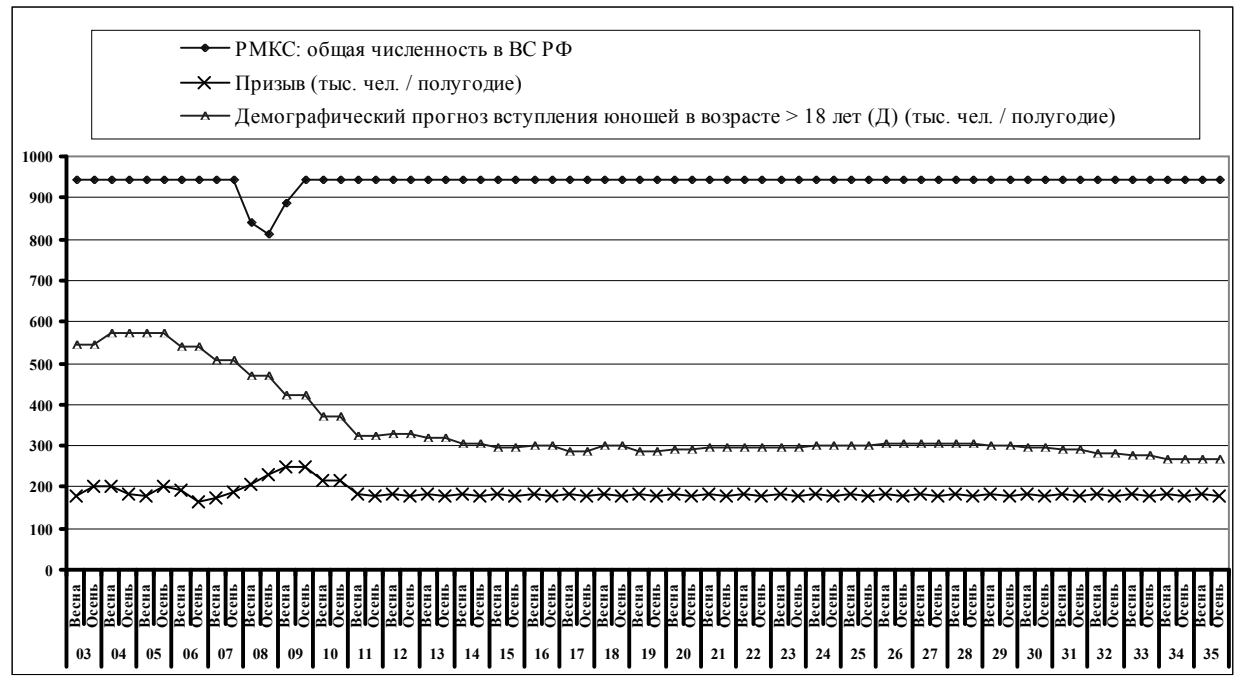


Рис. Д.4.в. Вариант В1-2

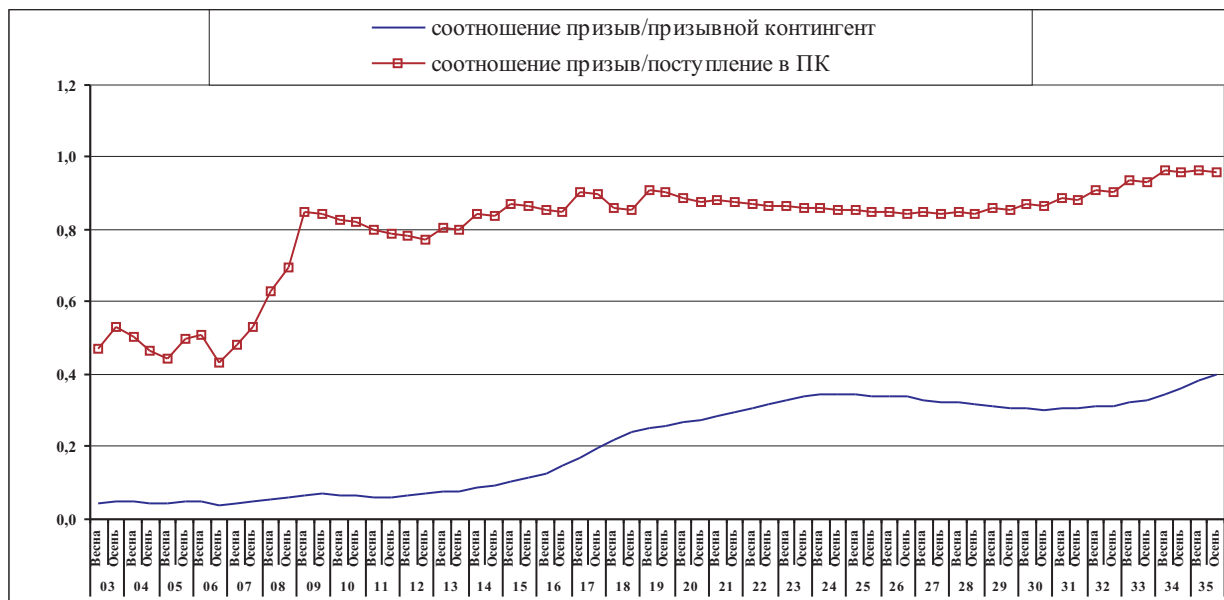


Рис. Д.4.с. Вариант В1-2

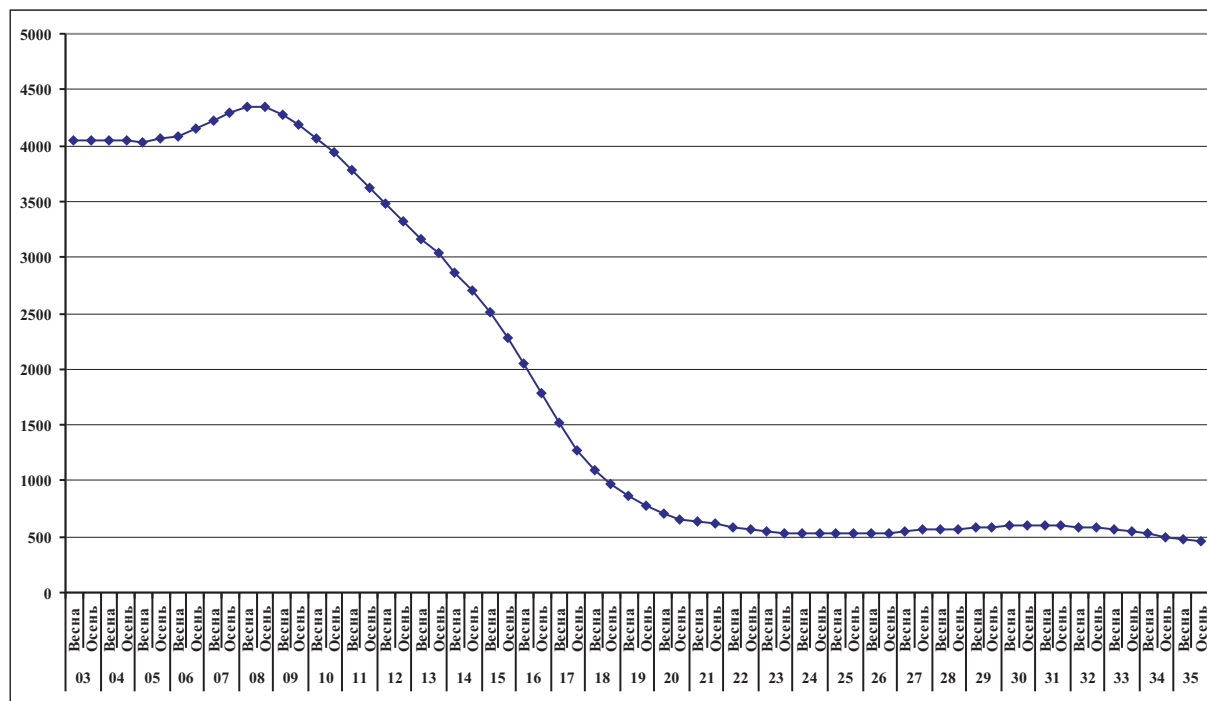


Рис. Д.5.а. Призывной контингент (тыс. чел.) Вариант В2–1



Рис. Д.5.в. Вариант В2-1

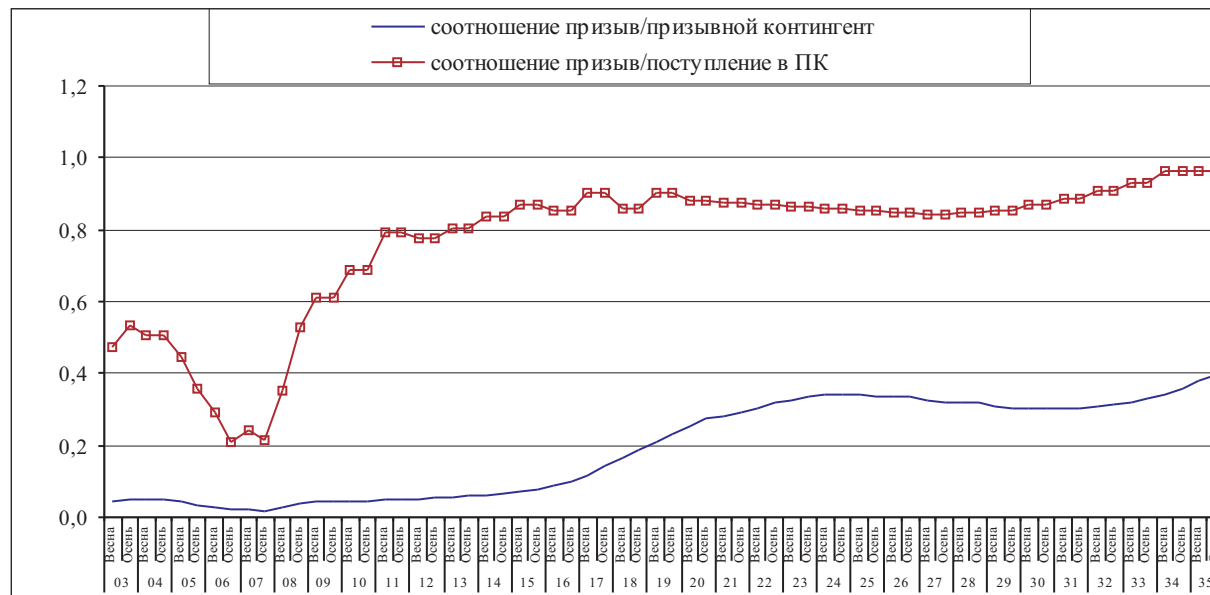


Рис. Д.5.с. Вариант В2-1

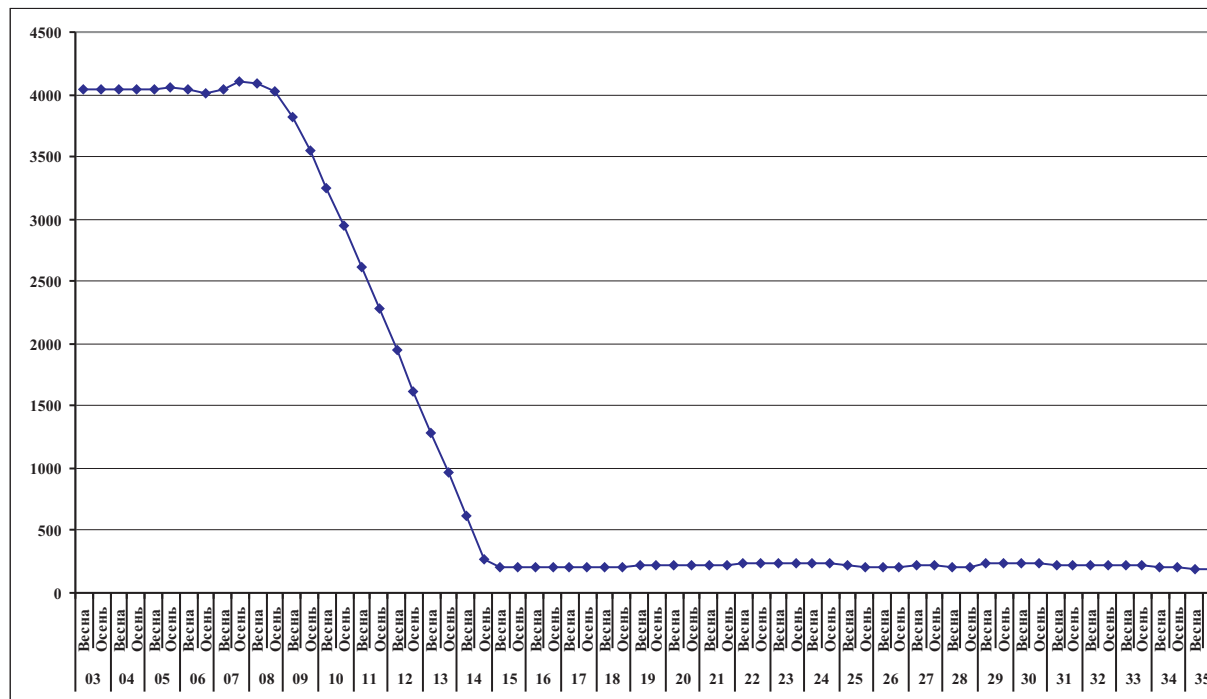


Рис. Д.6.а. Призывной контингент (тыс. чел.) Вариант В2–2

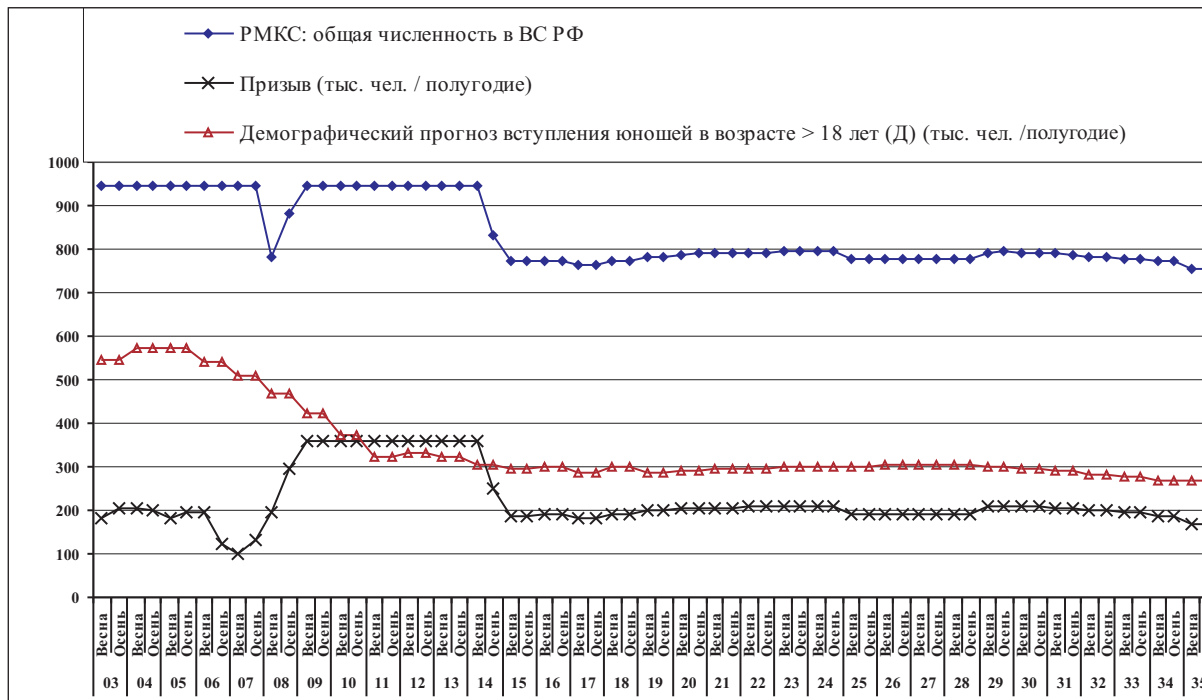


Рис. Д.б.в. Вариант В2-2

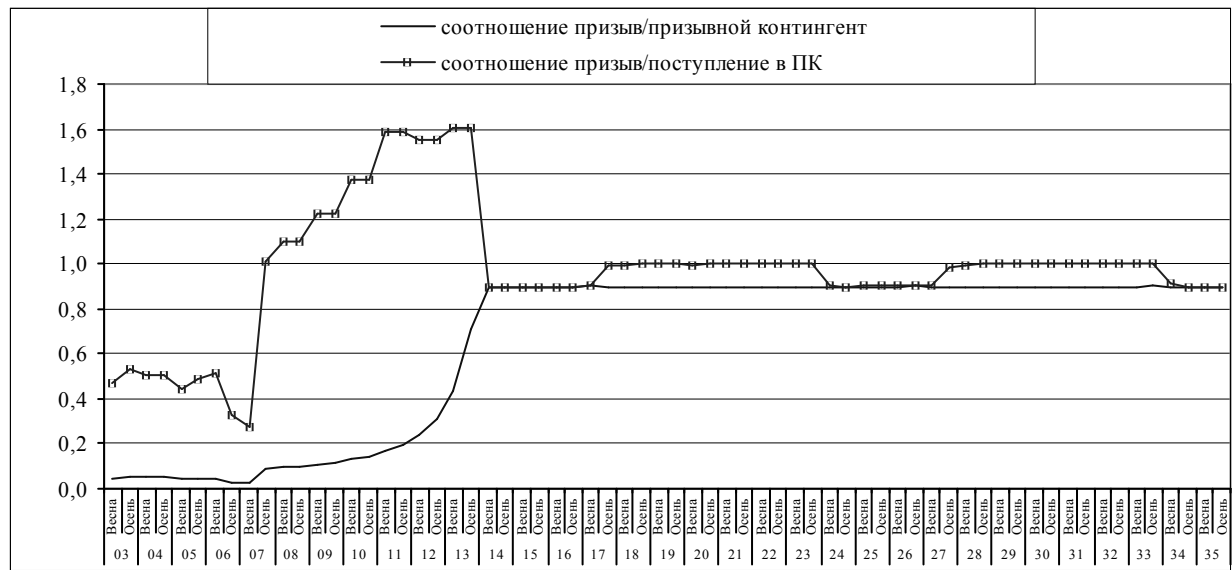


Рис. Д.б.с. Вариант В2-2

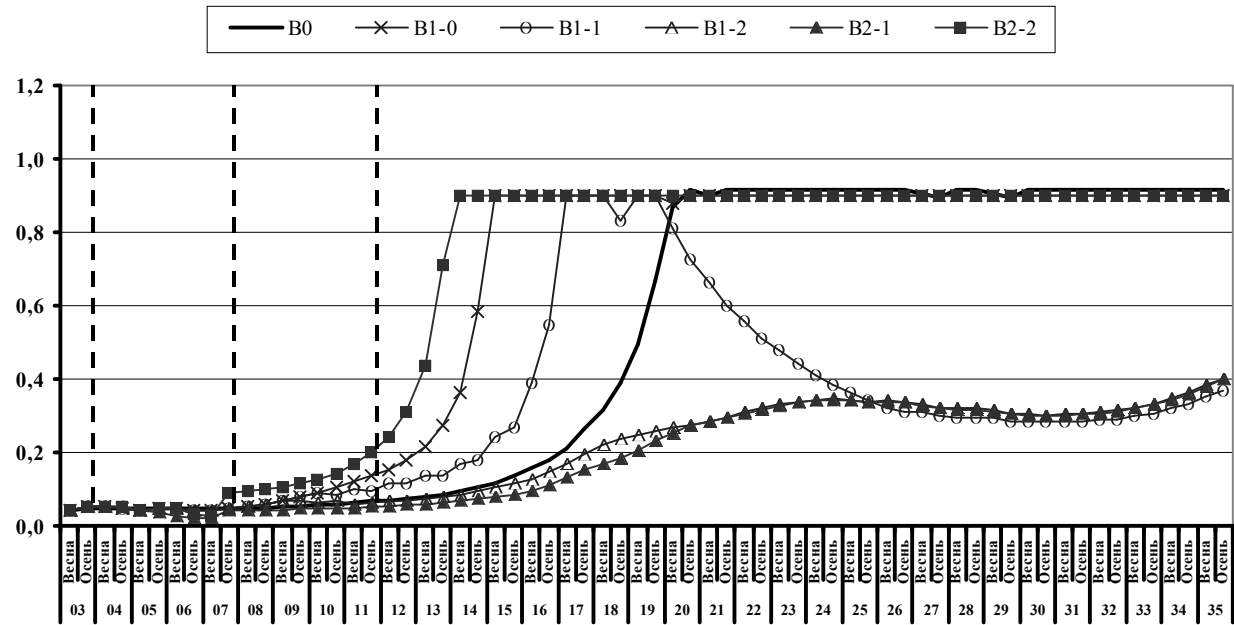


Рис. Д.7. Соотношение призыв/призывной контингент для всех вариантов

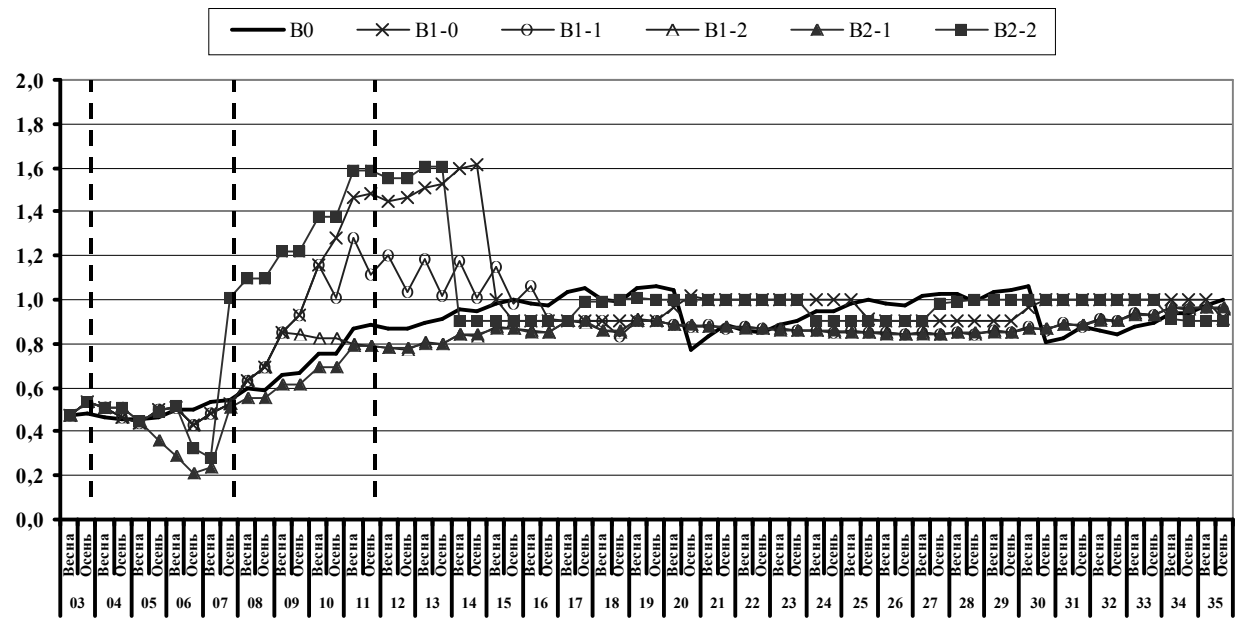


Рис. Д.8. Соотношение призыв/поступление в ПК для всех вариантов