

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 39Р

Э.Ватолкин, Е.Любошиц, Е.Хрусталёв, В.Цымбал

**Реформа системы комплектования
военной организации России
рядовым и младшим
командным составом**

Под редакцией Е.Гайдара и В.Цымбала

**Москва
2002**

Институт экономики переходного периода

Основан в 1992 году

**Учредитель: Академия народного хозяйства
при Правительстве Российской Федерации**

Директор: Е.Т.Гайдар

Работа посвящена проблеме радикального преобразования системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом. Представлены концепция такой реформы и различные варианты её осуществления. Разработана методология научного обоснования реформы. На основе экспертных оценок, финансово-экономических расчётов, выполненных для каждого варианта, определён оптимальный вариант реформирования. Показаны роль и место предложенной концепции в общей стратегии военной реформы.

Выпускающий редактор – Н.Главацкая

Компьютерный дизайн – В.Юдичев, А.Астахов

ISDN-5-93255-066-X

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

103918, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229-6413, Fax (095) 203-8816

E-mail - root@iet.ru Web Site - <http://www.iet.ru>

© **Институт экономики переходного периода, 2002.**

Содержание

Введение	5
1. Концепция изменения системы комплектования военной организации РФ рядовым и младшим командным составом	8
2. Отправные условия и методология обоснования концепции и программы перехода к новой системе комплектования	13
2.1. Исходные данные о намеченном сокращении численного состава	14
2.2. Политические взгляды и сопоставляемые варианты	16
2.3. Анализ отношения лиц призывного возраста к проблеме комплектования	19
2.4. Зарубежный опыт использования различных систем комплектования	24
2.5. Методология обоснований	27
3. Формализация расчётных вариантов и их финансово-экономическая оценка	33
3.1. Методика финансово-экономической оценки вариантов	33
3.2. Формализация представления динамики изменения численности личного состава	34
3.3. Формализация данных о расходах на содержание военнослужащих	46
3.4. Расчёт дополнительных выплат увольняемым военнослужащим срочной службы, а также офицерам, прапорщикам, мичманам и военным пенсионерам	48
3.5. Расчёт суммарных расходов на реализацию рассматриваемых вариантов	53

3.6. Расчёт показателей, используемых для сравнения финансово-экономических параметров различных вариантов.....	60
4. Комплексная оценка и обоснование рекомендуемой программы перехода к новой системе комплектования.....	63
4.1. Комплексная оценка опорного варианта	65
4.2. Краткий анализ множества компромиссных вариантов.....	67
4.3. Комплексная оценка предлагаемого варианта	67
4.4. Сроки реформирования системы комплектования.....	73
4.5. Сравнение неформализуемых аспектов различных вариантов комплектования	76
4.6. Оценка предлагаемого варианта молодёжью.....	79
4.7. Отношение в обществе к предлагаемому варианту реформирования	81
4.8. Группы противодействия предложенной концепции	84
5. Замечания к предложенной концепции и комментарии к ним	86
6. Роль и место предложенной концепции в общей стратегии военной реформы.....	105
Заключение	118
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Решение совещания, проведенного в ГОМУ ГШ ВС РФ	120
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Совместное заявление по итогам заседания объединённого политического совета «Яблоко» и СПС от 19.11.2001 года	122
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Фрагмент протокола совещания у Председателя Правительства РФ от 7.12.2001г. №МК-П4-42-пр	123
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Анализ варианта реформирования, предусматривающего призыв на 1 год.....	124
Литература.....	134

1. Концепция изменения системы комплектования военной организации РФ рядовым и младшим командным составом

Вступив в XXI век, мы вынуждены отметить, что разрядка не стала глобальным и самопроизвольно протекающим процессом, что военные угрозы – реальность, а развитие средств и способов вооружённой борьбы не только достигло невиданного ранее уровня, но и интенсивно продолжается. Это подтвердили и трагические события 11 сентября 2001 года, которые радикальным образом изменили геополитическую и военно-политическую ситуацию в мире. Человечеству брошен беспрецедентный по дерзости, цинизму и жестокости вызов со стороны террористов. Цивилизованный мир, к которому относится Россия, должен дать адекватный, в том числе и военный, ответ терроризму. Российская армия уже не может оставаться прежней. Перед руководством Российской Федерации стоит важнейшая задача модернизации Вооруженные силы РФ, всей военной организации государства и приспособления их к решению новых задач по пресечению возможной агрессии и актов международного терроризма, осуществлению, при необходимости, точно адресованного и неотвратимого возмездия.

Незавершённость военной реформы значительно снижает боеготовность военной организации России. При нынешней системе комплектования армии и флота между военнослужащими возникают так называемые неуставные отношения (известные в обществе как «дедовщина»), что ведет к унижению человеческого достоинства солдат и к преступности в воинских рядах. Одновременно в обществе складывается негативное отношение к военной службе. Уклонение от призыва на военную службу становится массовым явлением. Качественный состав призывников низок. Нередки случаи самовольного оставления частей.

Низким является также качественный состав резерва – мобилизационного ресурса личного состава. В случае войны профессиональная армия мирного времени, как правило, нуждается в подкреплении, и возникает необходимость призыва резервистов. Это общая закономерность для всех крупных военных держав в современном мире. Поэтому, какой бы малой ни казалась сейчас вероятность войны, стране нужен военно-обученный резерв.

Без перехода военной организации РФ на качественно новый уровень и профессиональную основу невозможно обеспечить военную безопасность страны. Время дискуссий о необходимости проведения военной реформы прошло. Решение о её проведении должно быть принято безотлагательно, и столь же безотлагательно предприняты следующие шаги, необходимые для ее реализации:

- В ближайшее время необходимо принять политическое решение и придать ему самостоятельное значение, огласив и разъяснив его в очередном Послании Президента РФ Федеральному собранию. Суть данного решения состоит в следующем:

- Вооружённые Силы, другие войска, воинские формирования и органы, решающие задачи обеспечения военной и государственной безопасности, – все структуры, которые принято сейчас называть военной организацией РФ, – начинают переход к преимущественно добровольному принципу комплектования по контракту (срок реализации – 2—3 года);

- осенний призыв на военную службу 2002 года станет последним призывом на два года, осуществляемым в соответствии с ныне действующим законодательством РФ;

- руководство страны должно специально обратиться к военнослужащим, которые последними будут призваны на два года. В этом обращении необходимо подчеркнуть, что они выполняют важнейшую историческую миссию, обеспечивая переход к новой системе, и поэтому заслуживают особого уважения, благодарности и награды. Российское государство должно отметить завершение их службы специальным почётным знаком и предоставлением денежного вознаграждения и льгот, которые впредь будут предоставляться всем военнослужащим, завершающим службу по контракту.

- В дальнейшем все виды воинских частей и соединений армии и флота, а также других войск, которые обеспечивают решение задач сдерживания агрессии, пресечения вооружённого сепаратизма и терроризма, несут боевое дежурство, находятся в повышенной боевой готовности, решают иные военные задачи, следует комплектовать (пополнять) личным составом, в том числе рядовым и младшим командным составом (в первую очередь, сержантским) только на добровольной основе. Укомплектованные таким образом войска и силы далее именуются регулярными.

К добровольной военной службе будут привлекаться граждане РФ из военно-обученного резерва или из числа лиц, прослуживших в военной организации не менее 6 месяцев, с учётом их аттестации и подтверждения классности по военно-учётной специальности.

После трёх лет добросовестной службы «контрактник» поощряется открытием целевого накопительного счёта, средства которого должны направляться либо на частичную оплату обучения в вузе, либо, после завершения достаточно продолжительной службы, на приобретение жилья по ценам средней полосы России.

Для выполнения вспомогательных и иных работ, не требующих обязательной принадлежности их исполнителя к категории военнослужащих, в регулярные войска и на флот будут набираться гражданские лица, имеющие необходимые невоенные специальности.

Продолжительность и условия прохождения службы (работы), взаимные обязательства сторон должны оговариваться в контрактах.

- Вместе с тем, все военнообязанные граждане России должны быть подготовлены к выполнению конституционного долга по защите Отечества от военной агрессии и актов терроризма.

Для этого все военнообязанные граждане РФ, не имеющие освобождений и отсрочек по призыву и не заявившие о своём желании проходить альтернативную военную службу, начиная с осени 2003 года, будут призываться в центры подготовки военно-обученного резерва на срок 6 – 8 месяцев в зависимости от соответствующей их способностям и наклонностям военно-учётной специальности. В течение этого времени они будут выполнять следующие задачи:

- получение военной специальности в центрах подготовки военно-обученного резерва;
- охрана и техническое обслуживание резервного вооружения, военной техники и имущества.

Таким образом, в стране будет регулярно возобновляться военно-обученный резерв. Наличие такого резерва, а также запасов хорошо охраняемого и исправного вооружения, военной техники и имущества, само по себе станет дополнительным сдерживающим фактором, снижающим вероятность агрессии и терроризма.

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

- Соответствующие поправки к закону о воинской обязанности и военной службе, а также к другим законам и правовым нормам, определяющим прин-

ципально новый порядок прохождения военной службы в РФ, должны быть приняты в 2002 году.

При разработке новой законодательной базы могут быть сохранены все существующие сейчас отсрочки для учащейся молодёжи, предоставлена возможность выбора варианта прохождения военной службы по призыву (6 месяцев единовременно или два раза по 3 месяца), а для всех граждан, овладевших военно-учётной специальностью в Российской оборонной спортивно-технической организации (РОСТО), срок службы в соответствующем центре подготовки резерва может быть сокращён до 3 месяцев.

Вопрос об уклонении от военной службы потеряет свою актуальность при столь существенном сокращении её срока, изменении содержания и условий прохождения.

Если будет принято политическое решение о начале перехода к новой системе комплектования с 2003 года, то весенний призыв можно будет не проводить вообще, а осенний призыв 2003 года станет первым призывом, осуществляемым только в центры подготовки военно-обученного резерва на новой правовой базе.

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

- 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.

При этом руководящий и преподавательский состав существующих военных учебных заведений не должен быть ущемлён в своём социальном и служебном положении. Более того, кадры преподавателей и инструкторов должны быть поставлены в привилегированное положение, поскольку на них ляжет всесторонняя подготовка как тех граждан, которые будут состоять в резерве, так и тех, которые пожелают продолжить воинскую службу по контракту сразу же после выпуска из центров подготовки резерва.

- Одновременно в течение первых двух лет после принятия политического решения о переходе на добровольный принцип комплектования военной организации РФ должно быть осуществлено минимально необходимое преобразование инфраструктуры военных гарнизонов, в которых намечена посто-

янная дислокация регулярных войск и сил флота, а также центров подготовки резерва.

- В период преобразования системы комплектования военной организации РФ, то есть после прекращения призыва военнообязанных на два года и постепенного (по мере развёртывания центров) увеличения призыва для подготовки военно-обученного резерва, должна быть осуществлена перестройка деятельности военных комиссариатов, приспособления их к работе по новой системе комплектования.

- Размер оплаты профессионального воинского труда должен соответствовать оплате труда федерального государственного служащего с учётом специфики и опасностей, присущих военной службе. Соответствующие надбавки должны гарантировать конкурентоспособность военной организации РФ по сравнению с другими работодателями. Как показали расчёты, расходы на переход к предлагаемой системе комплектования ВС РФ в этом случае сравнительно невелики и вполне посильны для российской экономики. Распределение расходов по годам реформирования можно сделать таким, чтобы избежать пиковых нагрузок, в частности на 2003 год.

После 2004 – 2005 годов интенсивность повышения денежного довольствия военнослужащих-профессионалов может быть снижена; оно будет меняться в дальнейшем в соответствии с изменением оплаты труда всех государственных служащих и средней заработной платы в стране. Образовавшийся ресурс денежных средств пойдёт на пополнение накопительных счетов.

- Для успешного осуществления политического решения Президента РФ потребуются соответствующая программа. Её оперативную разработку можно поручить межведомственной рабочей группе, которую целесообразно создать при Совете Безопасности РФ.

Одновременно военному руководству государства предстоит:

- решить вопросы дислокации регулярных войск и сил, а также центров подготовки резерва,

- уточнить планы строительства Вооружённых Сил,

- скорректировать уставы, наставления и другие нормативные документы,

- поручить Министерству финансов РФ совместно с Главным финансово-экономическим управлением МО РФ, Управлением военно-экономического анализа и экспертиз МО РФ, соответствующими органами других ведомств, входящих в военную организацию РФ, оперативно разработать перспективный финансовый план осуществления данной реформы и включить соответствующие расходы в проект федерального бюджета на 2003 год.

- Не менее важной представляется разъяснительная работа, пропаганда достоинств новой системы комплектования военной организации РФ, её преимуществ для различных категорий населения РФ.

2. Отправные условия и методология обоснования концепции и программы перехода к новой системе комплектования

Изложенная в предыдущем разделе концепция новой системы комплектования явилась результатом многоплановой работы, включающей в себя анализ и обобщение отечественного и зарубежного опыта, теоретических исследований и практических рекомендаций, эвристических догадок и обстоятельных научных обоснований. Именно они представляются главными в настоящей работе. Однако изложить методологию и результаты научных обоснований невозможно, не охарактеризовав хотя бы вкратце исходные данные и положения, на которых базировались последующие выкладки и расчёты.

Ситуация усугубляется тем, что рассматриваемая проблема, с точки зрения методологии, весьма сложна. Вопросы, которые предстоит решить при переходе на новую систему комплектования военной организации РФ, затрагивают интересы не только российского государства, общества и большинства его граждан, их военной безопасности, но и интересы международных организаций, а также многих государств. Статус великой державы, обладающей ядерным оружием, не только почётен, но и ко многому обязывает. Деграция военной организации России беспокоит наших союзников и может спровоцировать наших врагов. Поэтому проблема комплектования военной организации РФ должна решаться на добротной научной основе, с использованием проверенных исходных данных и с учётом разнообразных интересов всех заинтересованных сторон.

Из множества задач, которые предстоит решить, выделим главные:

- определение количественных параметров и динамики перехода к новой системе комплектования;
- определение военно-экономических и иных (положительных и отрицательных) показателей, учёт которых представляется обязательным при сопоставлении вариантов;

- сравнение различных параметров предложенного варианта комплектования с альтернативными;
- оценка предпочтительности предлагаемого варианта;
- оценка поддержки обществом рекомендуемого варианта и ожидаемого противодействия ему.

Естественное желание дать научно обоснованные ответы на эти вопросы предопределяет необходимость начать с формализации описания проблемы и разработки методологии её решения.

2.1. Исходные данные о намеченном сокращении численного состава

В настоящее время фактические сведения о количественном составе военной организации РФ считаются секретными. Однако регулярно появляются публикации, в том числе со ссылками на официальные источники, в которых эта, якобы секретная информация раскрывается, что позволяет строить правдоподобные системы исходных данных и выполнять экономические расчёты. Кроме того, заметим следующее. По свидетельству А. А. Кокошина, в бытность его заместителем министра обороны он столкнулся с тем, что «данные кадровых, финансовых, организационно-мобилизационных и тыловых органов существенно расходились». Более того, «расхождения составляли иногда более 130 тысяч человек», а «расхождения между отчётными данными, направляемыми в центр, и фактическим использованием средств по отдельным направлениям составляли 25 и более процентов».

Казалось бы, для целей обоснования предложений по изменению принципов комплектования военной организации РФ достаточно иметь ориентировочные сведения, поскольку далее в расчётах используются заведомо менее точные данные о будущем уровне оплаты воинского труда, привлекательности службы и т. д. Но в то же время всегда важно знать, насколько чувствительны выводы и рекомендации, вытекающие из расчётов, к их вариациям. Поэтому при обосновании данной концепции расчёты выполнялись для двух систем исходных данных (СИД). Одна из этих систем соответствует публикациям, относящимся к концу 2000 года, когда Совет безопасности РФ рассматривал вопрос о сокращении военной организации, и соответствующим ведомствам было выгодно показать, что она и так малочисленна. Другая была обнародована в середине 2001 года, когда формировалась бюджетная заявка на 2002 год, и тем же ведомствам надо было обосновать значительный объём запрашиваемых средств.

Расчёты по расходам средств, необходимых для перехода к новой системе комплектования военной организации РФ, выполнялись главным образом на примере главной компоненты военной организации – Вооружённых Сил РФ.

В соответствии с информацией конца 2000 года исходная численность ВС РФ в 2001 году принималась равной 1200 тыс. человек, а по данным середины 2001 года – 1365 тыс. человек. Варианты расчётов, учитывающие различие в использованной исходной информации, были выполнены в 2001 году. Их результаты были опубликованы на начальном этапе выполненного исследования и в данных материалах не приводятся.

Исходные данные в дальнейших расчётах скорректированы на численность курсантов военных училищ, нахимовцев и суворовцев, которые в данном исследовании были выведены из рассмотрения. В систематизированном и формализованном виде исходные данные по численному составу и динамике его изменения приведены ниже в разделе 3.

Численность, к которой намечено прийти в 2004 году, если руководствоваться решениями, одобренными Советом Безопасности РФ и утверждёнными Президентом РФ, определяется ее сокращением до 835 тысяч человек (СИД-1) и до 1 млн. человек (СИД-2).

В настоящее время, судя по публикациям, скорее всего сокращение военной организации РФ будет реализовываться в соответствии с СИД-2. Поэтому основная часть приведённых ниже расчётов соответствует именно этой системе исходных данных. Результаты расчётов по СИД-1 были использованы лишь для характеристики устойчивости полученных выводов и рекомендаций.

Так же важно отметить следующее. Из общего количества лиц, проходящих военную службу по призыву, четвертая часть (в среднем) не может считаться полностью боеготовым составом, поскольку новобранцы проходят курс начальной подготовки (в учебных воинских частях или по месту службы), осваивают основы армейской (флотской) жизни. Менее эффективной становится военная служба и непосредственно перед демобилизацией. Некоторая часть личного состава несёт службу по охране резервной военной техники и имущества, участвует в их техническом обслуживании, выполняет другие вспомогательные функции, то есть тоже находится не в составе регулярных войск (сил). Из всего этого следует важный концептуальный вывод: **количество военнослужащих, проходящих службу по призыву, может быть заменено меньшим количеством военнослужащих, проходящих службу по контракту, по крайней мере, на четверть,**

естественно, при достаточно продолжительной службе по контракту (более 3 лет в среднем). И эта замена может считаться **равноценной в смысле боевых возможностей войск и сил постоянной готовности**, которые являются основой регулярных войск и сил военной организации.

Мобилизационный ресурс призыва на военную службу (с учётом действующего законодательства, демографических факторов и сложившихся стереотипов отношения к военной службе, а также масштабов уклонения от призыва) оценивается в настоящее время величиной до 200 тысяч человек в каждый призыв или 400 тысяч человек в год, из них для ВС РФ – около 130 тысяч в каждый призыв.

2.2. Политические взгляды и сопоставляемые варианты

Как уже отмечалось, планы реформирования системы комплектования небезразличны большинству граждан России, а, следовательно, и общественным объединениям граждан, партиям, движениям. Абстрагироваться от политической «окраски» той или иной концепции невозможно. Тем более что именно социальная напряжённость в обществе, возникающая вследствие осуществления принятой концепции, является одним из главных критериев при отборе рационального варианта реформ. Однако и преувеличивать её значение нельзя.

Отметим следующее. С точки зрения общих принципов нашей Конституции важно, что Россия объявила себя демократическим государством (статья 1) и гарантировала всем своим гражданам ряд прав и свобод (глава 2). Есть и обязанности, прежде всего (статья 59) – защищать Отечество. Однако, поскольку для мирного времени функция военной защиты Отечества не характерна, то в политическом плане к принудительному призыву на военную службу в мирное время можно относиться по-разному. В то же время бесспорным представляется иное: каждый дееспособный гражданин должен быть подготовлен к защите Отечества, даже если он сам не заботится об этом.

Для полноты политико-правовой картины рассмотрим ещё энциклопедическое определение понятия «крепостное право». Это, как известно, «прикрепление крестьян к земле и подчинение административной и судебной власти феодала». Если заменить слова «к земле» на «к военной организации», а слово «феодала» на обобщённое понятие «командования», то можно построить далеко идущую систему аналогий, свидетельствующую не в пользу принудительной службы по призыву. Те, кто её защищает, сами