

Социально-экономические проблемы начавшегося перевода военной организации России на новую систему комплектования

(тезисы доклада на семинаре в ИЭПП 25.02.2004 г.)

1. Оценка ситуации

Начинать оценку ситуации целесообразно с констатации того положения, что **задача модернизации военной организации России** является одной из важнейших для общества, для государства и, можно смело сказать, для большинства граждан нашей страны. В числе трёх важнейших задач, стоящих перед государством, назвал модернизацию вооружённых сил Президент РФ в своём послании к Федеральному Собранию РФ.

Пути решения этой задачи обсуждались, как известно на совещании, прошедшем 2 октября 2003 года в Министерстве обороны не только в присутствии, но и при активном участии Президента. Видение военных угроз и способов их парирования, постановки задач для военной организации были озвучены как для россиян, так и для всех жителей планеты. Соответствующая публикация получила название «Белой книги».

Особо отметим следующее: многими военачальниками после этого совещания был сделан вывод о том, что военная реформа в России уже завершена. И задачи ставились, мол, только в смысле совершенствования послереформенного развития ВС РФ. Объясняется такая трактовка, скорее всего, тем, что после многих лет деградации, затухавшей словами «военная реформа», это словосочетание приобрело в стране негативную окраску. Хотя, выступая за пределами России, в НАТО после 2 октября, министр обороны сказал: «Россия *реформирует* в настоящее время свои Вооружённые силы и военную организацию государства в целом, учитывая новый уровень политических отношений с НАТО» («НВО», №37 17-23 октября 2003г.).

Не следует впадать в терминологические споры. Пусть будет так, как сказано: реформа военной организации закончилась; началась её модернизация или осовременивание.

Модернизация, как и военная реформа, – явление многоплановое. Менять надо многое. И это признано на совещании. Но **первоочередное значение имеет реформа системы комплектования военной организации, проблема кадров**. В чьи руки попадёт оружие 21-го века, смогут ли воины им умело распорядиться, встанут ли они самоотверженно на защиту обновившегося Отечества – вопросы, требующие безотлагательного рассмотрения и решения.

Заметим, что Президент РФ, обозначая «приоритетные направления военного строительства», на первое место поставил «совершенствование принципов комплектования» (Красная звезда от 3.10.2003). В докладе министра обороны приоритеты построены в ином порядке, но всё равно этой проблеме уделено много внимания. Говорилось в нём и о том, что 25 августа 2003 года Правительством РФ было принято Постановление № 523 об утверждении Федеральной целевой программы (ФЦП) «**Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей**» на 2004-2007 годы. Этим решением установлен порядок финансирования по отдельной целевой статье функциональной классификации расходов в разделах «Национальная оборона» и «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства». И в федеральный бюджет 2004 года эти средства заложены.

Судя по тексту ФЦП, «ряд соединений и воинских частей», переводимых на исключительно контрактный (добровольный) принцип комплектования, определяется

теми воинскими частями Минобороны, МВД и ФСБ (погранвойска), которые были отнесены к категории «постоянной готовности» (ПГ). Определение этой категории было официально озвучено 2 октября. Это «соединения и воинские части, способные в мирное и военное время выполнять боевые задачи без проведения мероприятий по доукомплектованию мобилизационными ресурсами».

Особо важное, новое по сравнению с проектом ФЦП значение имеет п.4 постановления Правительства РФ, в соответствии с которым в 4-м квартале 2003 года следовало представить проект федерального закона (ФЗ), «устанавливающего с 1 января 2008 года срок военной службы по призыву один год». Этот пункт касается не только Минобороны, МВД и ФСБ, но и «других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба» (ФОИВ-В).

Переход к сокращённому сроку службы не может не затронуть все «другие» войска. По крайней мере, так сказано в решении Правительства РФ. И главное, у нас ведь есть ещё такой документ как «Основы государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года». В нём сказано, что переход следует начинать с воинских частей ПГ и несущих боевое дежурство (НБД). Но воинских частей НБД в принятой ФЦП нет.

Уже этот факт послужил достаточным основанием для критики состоявшегося решения. Разъяснения пагубных последствий для воинских частей, не попавших в перечень ПГ, и для общества, получили отклик не только среди российской общественности, но и среди представителей военной организации РФ.

Второе направление критики, которое ещё не выплеснулось в общество и военную организацию, но уже обозначилось, связано с законодательным определением облика новой системы комплектования и обеспечением перехода на неё. Комплект необходимых других законоположений (намеренно или нет?) раздроблен. На первый план законодательной инициативы выносятся, на наш взгляд, не самые главные вопросы. Так были срочно разработаны и приняты поправки к действующим законам, касающиеся приёма на службу по контракту граждан других государств. Внесен законопроект, устанавливающий испытательный срок для контрактников. А вот в целом порядок набора российских граждан на контракт и их службы по контракту сохранён.

В докладе Министра обороны на совещании 2 октября (см. «Красную звезду» №184) и в «Белой книге», ФЦП оценивается исключительно положительно. Вслед за констатацией необходимости «изменений в системе комплектования, без которых станет невозможным поддерживать на должном уровне боеготовность ВС РФ», говорится следующее: «Принятые в последнее время решения Правительства РФ кардинально меняют ситуацию в этой области». Кардинально ли? И готова ли к этим изменениям законодательная база?

Вопросы не простые и заслуживают обстоятельного рассмотрения.

2. Последствия осуществления ФЦП – качественный анализ

Оценка возможных последствий ФЦП должна быть многоаспектной. Но начинать её следует с точки зрения основных военных задач, которые должна решать военная организация РФ. В таком случае приходится констатировать следующее.

2.1. Принятая ФЦП разработана и утверждена как программа создания элитных воинских частей, названных частями ПГ, в трёх силовых ведомствах, участвующих в решении проблем «горячих точек»: Минобороны, МВД, ФСБ. И только в этих воинских частях будет осуществляться гарантированный переход на исключительно добровольный принцип комплектования.

Если бы можно было допустить, что военные угрозы ограничиваются для России только перечнем «горячих точек», то успешность принятия ФЦП не вызвала бы сомнений. Основные кадровые проблемы для проведения «горячечечных» операций силовыми методами вскоре окажутся решаемыми. Но, во-первых, роль силовых методов, например, в Чечне всё же снижается. Во-вторых, существуют и другие военные угрозы. И о них много сказано в документах Минобороны, в том числе в «Белой книге».

Если помнить о возможности возникновения не только «горячих точек», но ещё и «горячих» территорий, акваторий и воздушно-космических пространств, где военные задачи придётся решать различным видам и родам войск (сил), то выяснится, что обеспечение военной безопасности страны даже в узком смысле комплектования этих войск и сил кадрами, весьма проблематично. А ведь в этих войсках и силах есть особая категория воинских частей, несущих боевое дежурство, значение которых даже в сопоставлении с воинскими частями ПГ не может считаться второстепенным.

2.2. Ещё более неясной является ситуация с решением проблем общества. Оно ожидало, во-первых, существенного сокращения продолжительности военной службы уже в ближайшее время, а во-вторых, - изменения её предназначения и условий службы по призыву. Из мероприятий ФЦП эти результаты в явном виде не просматриваются. Хотя в качестве одного из «ожидаемых результатов реализации Программы» называется «снижение сложившихся в обществе неудовлетворённости 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».

Решение о сокращении продолжительности военной службы по призыву и её предназначения к настоящему времени имеет форму требований, высказанных Президентом РФ в ежегодном послании, и Правительством РФ – в одном из пунктов постановления об утверждении ФЦП. Законопроект на эту тему задерживается.

Вот почему у оппонентов концепции, реализованной в ФЦП, не только остались некоторые из прежних вопросов и возражений, но и появились новые. Нужен более обстоятельный, причём не только качественный, но и количественный анализ.

А для этого следует детально проанализировать ситуацию с точки зрения количественных показателей **предыстории и нынешнего состояния** системы комплектования и прохождения военной службы рядовым и младшим составом (РМКС) в военной организации РФ и в основной компоненте военной организации - в ВС РФ. Схематически основные данные представлены на первых иллюстрациях.

Из проиллюстрированных данных следует, что вопрос для России не нов. Переходом к комплектованию в добровольном порядке – по контракту её военная организация занимается более 10 лет. За эти годы исключительно на контрактный принцип комплектования перешло только Управление исполнения наказаний,

находящееся ныне в Минюсте. Остальные ФОИВ-В успехов не добились. Главное среди них – Минобороны, доведшее в 1995 году численность контрактников до 380 тысяч человек, в дальнейшем не смогло её удержать на этом уровне. Сейчас она равна ориентировочно 135 тысячам человек, из которых половина – женщины, в большей части, члены семей военнослужащих. Спад этой численности не остановлен даже после начала Псковского эксперимента в 76-й вдд.

Причины срыва намечавшихся ранее планов поучительны: высокие потери наших военнослужащих в Чечне (по мнению многих военнослужащих, - неоправданно высокие), крайне низкий уровень денежного довольствия и хроническое невыполнение государством иных социальных обязательств перед военнослужащими.

Немаловажно учитывать и следующее. В стране действовали и продолжают действовать как те силы и факторы, которые способствуют переходу к добровольному комплектованию военной организации по контракту, так и те, которые не заинтересованы в изменениях и препятствуют этому переходу. Они обозначены в нижней части таблицы, отображающей основные параметры предыстории.

И ещё одно важнейшее обстоятельство. В действующем законодательстве есть заведомо невыполнимые обещания по отношению к контрактникам. В своё время было много публикаций как в пользу добровольной службы по контракту, так и против неё. И в то же время нам **не известно ни одного документа, в котором бы содержалось военно-экономическое и социально-экономическое обоснование принимавшихся законов и планов перехода военной организации РФ на контракт.**

Из этого следует вывод: можно и нужно опираться на зарубежный опыт, но **главное для нас сейчас – учесть собственный опыт, извлечь уроки из него.** И конечно же следует опереться на научные методы обоснования и количественные оценки – там, где они возможны. Цели исследований и некоторые исходные данные представлены на следующей иллюстрации.

3. Методология количественного анализа последствий ФЦП и дальнейших действий

Возможности математически строгого описания состояния РМКС в динамике, описания существующей и будущей систем комплектования, как и возможности количественной оценки последствий перехода на новую систему весьма ограничены. Это обусловлено многими причинами. Тем не менее, в лаборатории военной экономики ИЭПП есть некоторые результаты. Наши исследования выполнялись на основе сочетания аналитических и имитационных математических моделей. Основные характеристики модели и показатели результатов моделирования также проиллюстрированы.

Главные отличия наших обоснований от обоснований ФЦП, выполненных её головными разработчиками, состоят в следующем.

Первое. Оценки осуществлены не только на программном периоде 2004-2007 годов, но и за его пределами, поскольку последствия (особенно социально-экономические) у такого рода программ, как правило, являются долговременными.

Как будет показано ниже, многие характеристики проявляются только при анализе процессов на интервале до 2011 года (включительно), а многие требуют рассмотрения на гораздо большую глубину (до 2035 года). Это необходимо, прежде всего, для анализа динамики мобилизационных ресурсов, а также расходов, которых потребует уход контрактников из военной организации, обеспечение их жильём и пенсионное обеспечение.

Второе. Воинские части, осуществляющие переход к новой системе комплектования, рассматривались не изолированно от остальных воинских частей, а

совместно с ними – в масштабах всей военной организации, всех ФОИВ-В. Объяснение этому состоит в ответе на вопрос: кому нужны обоснования и оценки?

Для всех граждан России, для общества важен призыв его молодых граждан в военную организацию РФ как таковую без выделения воинских частей ПГ или вне ПГ.

Для военной организации так же важно оценивать её укомплектованность и боеспособность в целом, а не только покомпонентно.

Для Правительства РФ, Федерального Собрания РФ, Президента РФ нужны целостные финансово-экономические оценки, а не только фрагментарное рассмотрение отдельных статей бюджета или разрозненных законоположений.

С содержательной и математической точки зрения, исследуемая система является многоаспектной, динамической и нелинейной.

В ходе исследований приходится анализировать изменение численностей, включая так называемую эффективную. Это значит, что при оценке совокупной численности приходится учитывать боеспособность воина в зависимости от продолжительности службы и возраста. Характер этой зависимости показан в нижней части иллюстрации целей исследования и исходных данных.

Нам пришлось также формализовать выражение для кадровой политики, распространив это понятие не только на офицерский состав, но и на РМКС военной организации, что показано на соответствующем слайде. В число важнейших показателей включались также финансово-экономические характеристики расходов бюджета (в соответствии с бюджетной классификацией) и социально-экономические характеристики, важные для общества.

Основным инструментом исследований стала, как уже отмечено, имитационная модель, реализованная на ПЭВМ. Размер вектора состояния, описывающего исследуемую нами систему, намного превысил 100 компонент. И это, наверное, не предел, поскольку регулярно выявляются всё новые факторы, требующие учёта и расчётов.

4. Количественный анализ последствий осуществления ФЦП

Докладываемые результаты относятся к варианту, который мы назвали вариантом В-1, полностью соответствующему ФЦП, с разновидностями его осуществления за пределами 2007 года. Они кратко охарактеризованы как варианты В1-0, В1-1, В1-2.

Для наглядности основные результаты моделирования представлены в виде графиков.

4.1. На первом из них показано изменение количества контрактников в военной организации РФ в целом, обусловленное как увеличением в ПГ, так и сокращением вне ПГ. В воинских частях ПГ произойдёт их рост от 22,1 до 147,6 тысяч человек в соответствии с утверждённым планом-графиком. Вне частей ПГ количество контрактников будет убывать с нынешним темпом (около 5% численности ежегодно). Пролонгирование дальнейших процессов (за пределами 2007 года) велось по вариантно:

В1-0 – если процесс после 2007 года будет приостановлен;

В1-1 - из условия того, что заложенные в ФЦП темпы перехода сохранятся;

В1-2 – из условия завершения перехода в 2011 году, как записано в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года».

Главный вывод из анализа этой части результатов моделирования таков: при сохранении нынешних темпов даже к 2112 году **общее количество контрактников не достигнет количества, достаточного для военной организации РФ**. Достаточным считалось количество, во-первых, превышающее по взвешенной боевой эффективности

нынешний показатель, и во-вторых, такое, которое можно будут отобразить из призванных военнослужащих, причём на конкурсных условиях.

4.2. На следующем графике показано, какой будет динамика пополнения штатных должностей новыми контрактниками. График отражает действие двух факторов: 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 уйдёт, вторая половина продлит контракт. Продолжительность службы по контракту бралась кратной трём годам. Считалось, что высокие стимулы к службе по контракту позволят восполнять освобождающиеся штатные должности контрактников в воинских частях ПГ полностью, а вне ПГ – лишь частично. Их придётся 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 года. Соответственно, большим будет и уход контрактников, не продливших контракт, с военной службы. Значимым, как оказалось, является количество тех контрактников, которые, перешагнув за рубеж 10-летней выслуги, останутся на службе. Особенно важно, каким будет их дальнейший статус.

4.3. Дело в том, 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. Если соответствующие законоположения не поправить, то вскоре может произойти ежегодное 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 тысяч человек) и нынешние темпы её пополнения офицерами и прапорщиками (более 30 тысяч человек в год), нетрудно понять, что это резко усложнит и так трудно решаемую проблему. Ещё серьёзней будут последствия, если будет осуществлена концепция, заявленная В.В.Смирновым (Военная мысль, №2, 2003 год), согласно которой контрактники должны приходить в военную организацию на всю оставшуюся жизнь. Тогда темп пополнения ими очереди нуждающихся в получении жилья превзойдёт темп пополнения её офицерами.

4.4. Но обратимся к призыву. На следующем графике показана динамика изменения количества лиц, которые в рассматриваемые годы будут призываться на военную службу до 2008 года – на 2 года, после – на один год. Очевидно весьма незначительное сокращение призыва в период осуществления ФЦП и возрастание после 2007 года.

Скорее всего, если не форсировать ФЦП, после 2007 года придётся отказаться от 100% укомплектованности военной организации и ограничить темп роста призыва, например 10% в год, что и показано на графике в качестве примера.

4.5. Более того, как свидетельствует серия следующих графиков, построенных с учётом ожидаемого демографического «провала», благополучным, да и то на пределе

возможностей (при отмене большинства отсрочек одновременно с сокращением продолжительности военной службы), может оказаться только вариант В1-2.

4.6. На отдельном графике показано изменение во времени эффективной численности лиц РМКС. А на следующем для наглядности показано значение удельных показателей, характеризующих военную эффективность перехода на новую систему комплектования.

4.7. Отдельно иллюстрируется динамика мобилизационного ресурса. Здесь налицо снижение как абсолютной, так и эффективной численности. Отметим, что для прояснения этой проблемы обязательным становится долгосрочный анализ.

Выручить, при возникновении военной опасности, может только благоприятное соотношение категорий лиц, которые будут находиться в МР1: из 3-4 человек в ресурсе один будет многоопытным контрактником.

4.8. Особую группу показателей составляют **расходы на содержание РМКС** в период перехода и после его завершения. Они посчитаны в соответствии с бюджетной классификацией, но на графиках, показаны лишь суммарно и не по всем вариантам.

Общий вывод может быть таким: переход – дорогостоящ, но посилен для нынешней экономики страны. Экономить расходы в каждом бюджетном году надо. Но точно так же не следует перекладывать груз ответственности за нынешние реформы на потомков.

4.9. Относительно социально-экономических последствий для общества на графиках показано следующее. Ежегодные расходы общества на призыв молодёжи в состав военной организации, рассматриваемые как своеобразный «налог», а также размеры противоправного «откупа» от военной службы достаточно велики. Но если сопоставить их с «доходами», которые принесут контрактники обществу, то баланс может сложиться в пользу общества.

Особо следует отметить тот факт, что переход на службу по контракту будет полезен для региональных и местных бюджетов, куда будут поступать соответствующие налоги, взимаемые с военнослужащих. Это может разрешить многие проблемы на месте дислокации воинских частей.

4.10. Последняя серия прилагаемых графиков свидетельствует о том, что даже при рациональной кадровой политике, которая выражается возвратом в гражданскую сферу половины контрактников, заключающих их последовательно три раза на 3 года каждый контракт, расходы на последующее затем увольнение, на выплаты пенсий и обеспечение жильём оказываются значительными. Их надо учитывать и заранее планировать. А иная концепция, допускающая для каждого контрактника возможность прихода в военную организацию «на всю жизнь», то есть до пенсии, будет категорически непосильна для государства.

5. Результаты моделирования ожидаемых последствий

Таким образом, несмотря на то, что в результате осуществления ФЦП мы всего лишь приблизимся к тому количеству контрактников РМКС, которое у нас было в 1995 году, начало осуществления новой попытки перехода на добровольную службу по контракту является положительным явлением.

Принципиальным отличием начавшегося перехода к добровольному принципу комплектования от предыстории является **создание соединений и воинских частей, укомплектованных полностью и исключительно по контракту, причём для решения тех задач, которые нынешнему военно-политическому руководству государства представляются наиболее важными.**

В то же время, 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.

Не менее, а для общества даже более значимым является второе из принятых решений – **сокращение продолжительности службы по призыву не менее чем вдвое** по сравнению с нынешней продолжительностью.

Однако радикальность этого решения общество, вынужденное отдавать молодых граждан для прохождения военной службы по призыву, признает лишь после того, как изменится предназначение и характер этой службы.

Сохранение многих действующих законоположений (в частности, по кадровой политике в отношении РМКС, по статусу контрактников в сопоставлении с прапорщиками и мичманами, по обеспечению жильём 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 даже для отдалённой перспективы страны.

Это делает **задачу активизации перехода к добровольной системе комплектования**, о которой говорилось в докладе министра обороны на недавнем совещании в министерстве, необходимо важной. С существенной разницей: министр назвал «активизацией перевода ВС на контрактную основу» саму ФЦП и её реализацию. Если же 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.**

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.

При разработке новой законодательной базы необходимо добиться, чтобы одновременно с существенным сокращением продолжительности службы по призыву изменилось её содержание, предназначение и условия прохождения. В этом случае вопрос об уклонении от военной службы потеряет свою актуальность. Естественно, пропадёт питательная среда для многих криминальных структур, опоясавших систему призыва, а также для ряда противоправных деяний в самой военной организации.

Главным материальным фактором привлекательности военной службы должен стать размер оплаты профессионального воинского труда. Как показали социологические исследования, он должен на 10 – 20% превышать среднюю заработную плату по стране с учётом специфики и опасностей, присущих военной службе. Соответствующие надбавки должны гарантировать конкурентоспособность военной организации РФ по сравнению с другими работодателями. Это положение декларировалось при обосновании ФЦП и должно быть распространено на всех контрактников. Как показали расчёты, расходы на переход к предлагаемой системе

комплектования всей военной организации РФ в этом случае сравнительно невелики и вполне посильны для российской экономики.

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

Стало настоятельно необходимым одновременно с сокращением продолжительности службы по призыву ввести все учебные воинские части (центры) в общую систему военного образования как обязательную начальную ступень, в том числе и для той части гражданской молодёжи, которая принимает решение о поступлении в высшие военные учебные заведения. Заодно так можно будет отсеять «хитрецов», принимающих это решение только ради освобождения от призыва.

При этом руководящий и преподавательский состав всех 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 военную службу по контракту после выпуска из центров подготовки резерва.

Отметим, что системы подготовки военно-обученных специалистов и службы в регулярных войсках (силах) становятся гибко связанными между собой. Это облегчает управление процессами их преобразований. Важно лишь чтобы количество обученных военному делу было достаточным для организации конкурса среди желающих служить и отбора достойных.

В период преобразования системы комплектования военной организации РФ должна быть осуществлена перестройка деятельности военных комиссариатов, приспособления их к работе по новой системе комплектования.

Политика в отношении набора и удержания военнотружущих 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 своё время рекомендован Шарлем де Голлем и подтверждён опытом зарубежных государств. 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 военнотружущему должна быть предоставлена возможность пройти переподготовку и стать либо младшим офицером, либо прапорщиком (мичманом), то есть профессиональным военным.

Рассмотрение и научно обоснованная оценка этих и иных предложений по активизации перехода на новую систему комплектования и по парированию нежелательных последствий представляются нам необходимыми. А наличие математической модели позволяет нам утверждать и то, что такая оценка осуществима.

В.Цымбал

Военные, социальные и экономические последствия перехода на новую систему комплектования военной организации России

в соответствии с принятой ФЦП и установками Президента РФ
(военно-политического руководства государства)

Хронология основных событий

Годы	Управленческие решения государства	Влияние общества
1992	<p>Начало строительства военной организации (ВО) новой России</p> <p>Постановление Коллегии МО от 15.10.1992</p> <p>→ Постановление Правительства РФ от 30.11.1992 №918</p> <p>«О мероприятиях по этапному переходу к комплектованию ВС РФ военнослужащими в добровольном порядке – по контракту»</p>	все политические силы
1993	Начало перевода РМКС 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», «СПС»
2002	<p>Послание Президента РФ Федеральному Собранию, «Основы государственной политики РФ по военному строительству до 2010 г.», заседание Правительства РФ,</p> <p>2 концепции: (частично, срок 2 года) ГШ (вся ВО, срок 6 мес.) «СПС»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 21.11.2002 №43</p>	«СПС»
2003	<p>Деятельность межведомственной рабочей группы (МРГ), Послание Президента РФ Федеральному Собранию, Решения Правительства РФ от 25.08.2003 №523:</p> <p>1) об утверждении ФЦП для войсковых частей ПГ</p> <p>«Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей»</p> <p>2) о сокращении продолжительности службы на срок 1 год после 2007 года</p> <p>«Белая книга» Минобороны, представленная 02.10.2003,</p> <p>ФБ-2004, утвердивший средства на ФЦП</p>	«СПС», «Единая Россия» и др.

Основные параметры предыстории

Характеристики \ годы	1992	3	4	5	6	7	8	9	00	01	02	2003	Далее
ВО РФ, млн. чел	4											1,7	1,7
В т.ч. ВС РФ	2,75				1,6							1,16	1,0
Контрактники ВС РФ	0	120	260	380	240	200	180	170	160	150	140	135	ФЦП -> вар
Военные события	Гр (Аб), Ч, Аз (К), М (Придн)	Бел Дом		Ч1	Ч		Ч2	Ч	Ч	Ч	Ч	Ч	?
<p>Контрактники (вне ПГ): убыль 5-10% в год Служба по призыву:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Страх перед в/службой. • Трудности призыва. • Противоправное освобождение от в/службы • Криминальный «доход» >20 млрд.руб/год • Воен каф: 70---->250 гр. вузов. • Правонарушения • Низкое качество и эффективность л/состава и моб.ресурса 	<p>Динамика абсолютной численности военнослужащих РМКС</p> <p>тыс. чел.</p>												<p>К-ПГ: 0,02- >0,16</p> <p>По призыву: Срок: 2 ->1 после 2007</p>

Важнейшие факторы, воздействующие на модернизацию системы комплектования:

Позитивные: 1. Общество

2. Военнослужащие регулярных войск (сил)

Негативные: 3. Криминальные элементы в ВО

4. Криминальные элементы в системе призыва

Цели исследования и исходные данные

Цели исследования: оценить военно-экономические и социально-экономические последствия;
выработать рекомендации по активизации решения военных и социальных проблем.

Основные исходные данные при математическом моделировании численности (тыс. чел):

Абсолютная численность:

ОПМ / РМКС = 750 / 945 = 1 / 1,2; Офицеры = 450; Прапорщики = 300;

РМКС по призыву / РМКС по контракту = 720 / 225 = 3,2 : 1 сейчас в ВО РФ в целом,

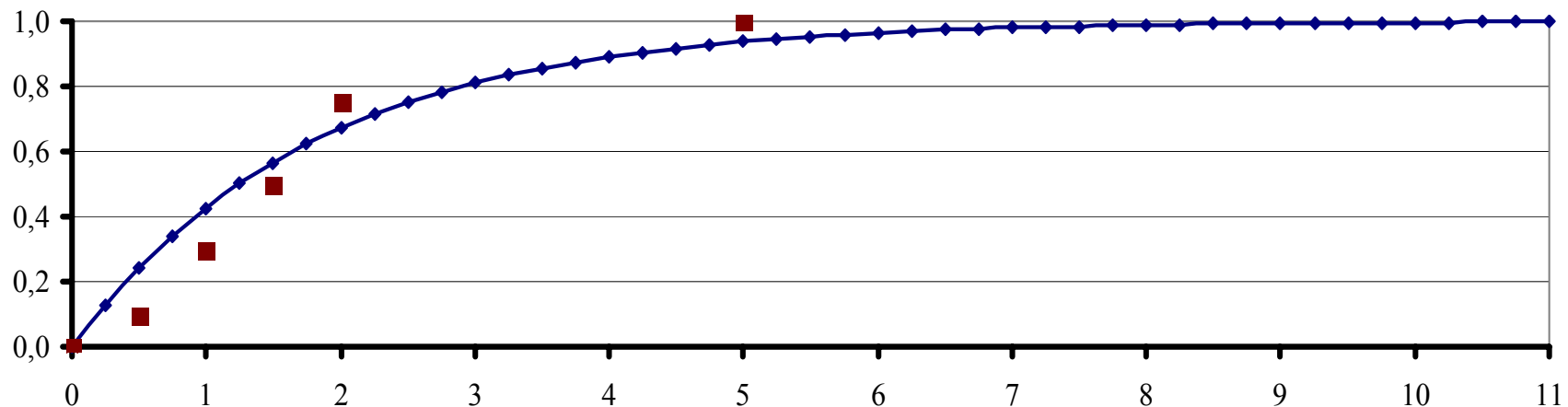
РМКС по призыву / РМКС по контракту = 125,5 / 22,1 = 5,7 : 1 сейчас в ПГ,

Зачётная численность – абсолютная за вычетом прослуживших менее 6 мес. (не засчитываются в военном потенциале государств по методике ООН)

= РМКС по призыву 1/4 при сроке 2 года, 1/2 при сроке 1 год, все при сроке 6 мес.

Мобилизационный ресурс 1-й категории МР1 = 5800 в 2003 году

Эффективная численность, учитывающая зависимость коэффициента боеспособности от продолжительности службы в годах



Основной инструмент анализа - ИМИТАЦИОННАЯ МАТЕМАТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ

Масштаб моделирования – вся военная организация РФ (ВС РФ).

Размерность: более 100 компонент в векторе состояния

Глубина моделирования: 8 лет по регулярным войскам,
> 30 лет для оценки МР и социальных последствий (жильё, пенсии).

Шаг моделирования – 0,5 года.

Ограничения, обуславливающие нелинейность модели

по общей численности РМКС (X)	X = 945 000 чел (X _{вс} = 542 000 чел)
По формальному выражению кадровой политики K ₃ : K ₆ : K ₉ : K _{>9} по наличию возможных (X воз), желаемых (X жел) и требуемых (X треб) людовых ресурсов	Для вариантов В1 (по ФЦП): X треб = X возм = X жел
	Для других вариантов: X треб отсутствует X жел = восполнение уходящих срочников + восполнение уходящих контрактников X воз = суммарное количество желающих заключить контракт
по учёту конкретных программ и реформаторских актов	Для вариантов В1: ФЦП; Законодательная база и её изменения
	Для вариантов В2: послание Президента, постановление Правительства, дальнейшие изменения в законодательстве
по условиям принятия управленческих решений	В1: Хронологические - ФЦП В2: Параметрические - переход на сокращённую продолжительность службы при достижении количественных характеристик
повозрастным параметрам военнослужащих	18; 41; 45; 50; 60
по некоторым функциональным зависимостям	Зависимость боеспособности от продолжительности службы и возраста

Основные показатели результатов моделирования

Группы показателей	Виды показателей	Подвиды показателей по компонентам
Показатели численности и военной эффективности	Численность абсолютная в регулярных войсках (силах)	ПГ / вне ПГ / Суммарно РМКС / ОПМ; (РМКС + ПМ) / Оф призванные: 4 категории (<0.5; <1; <1.5; <2) контрактники: 18 категорий (<0.5; <1; <8.5; <9)
	Численность эффективная	ПГ
	Численность зачётная (по ООН)	Вне ПГ Суммарно
	Численность мобресурса 1-й категории МР1	Абсолютная / эффективная Суммарно / отслужившие по контракту / отслужившие по призыву
	Динамика набора контрактников	Требуемая численность заключающих контракт Желаящие заключить контракт из служащих по призыву Численность приглашенных на контракт из МР1
Показатели расходов государства (текущие, среднесрочные и долгосрочные)	Расходы на контрактников	В соответствии с Р, ПР, ЦСР и ВР бюджетной классификации Р: 04, 05 ПР: 01, 02, 06 ЦСР: 683 ВР: 607, 610, 613, 614, 615, 629, 630, 647
	Расходы на срочников	
	Расходы на увольнение, обеспечение жильём, пенсии	
Показатели социальных и экономических последствий	Расходы общества	Расходы из-за принудительного призыва в ВО РФ Расходы на противоправное уклонение от призыва
	Доходы общества	Доходы соответствующей части общества: Годовые доходы контрактников Годовые доходы срочников Доходы региональных и местных бюджетов от подоходного налога
	Сальдо для общества	Разность доходов и расходов общества

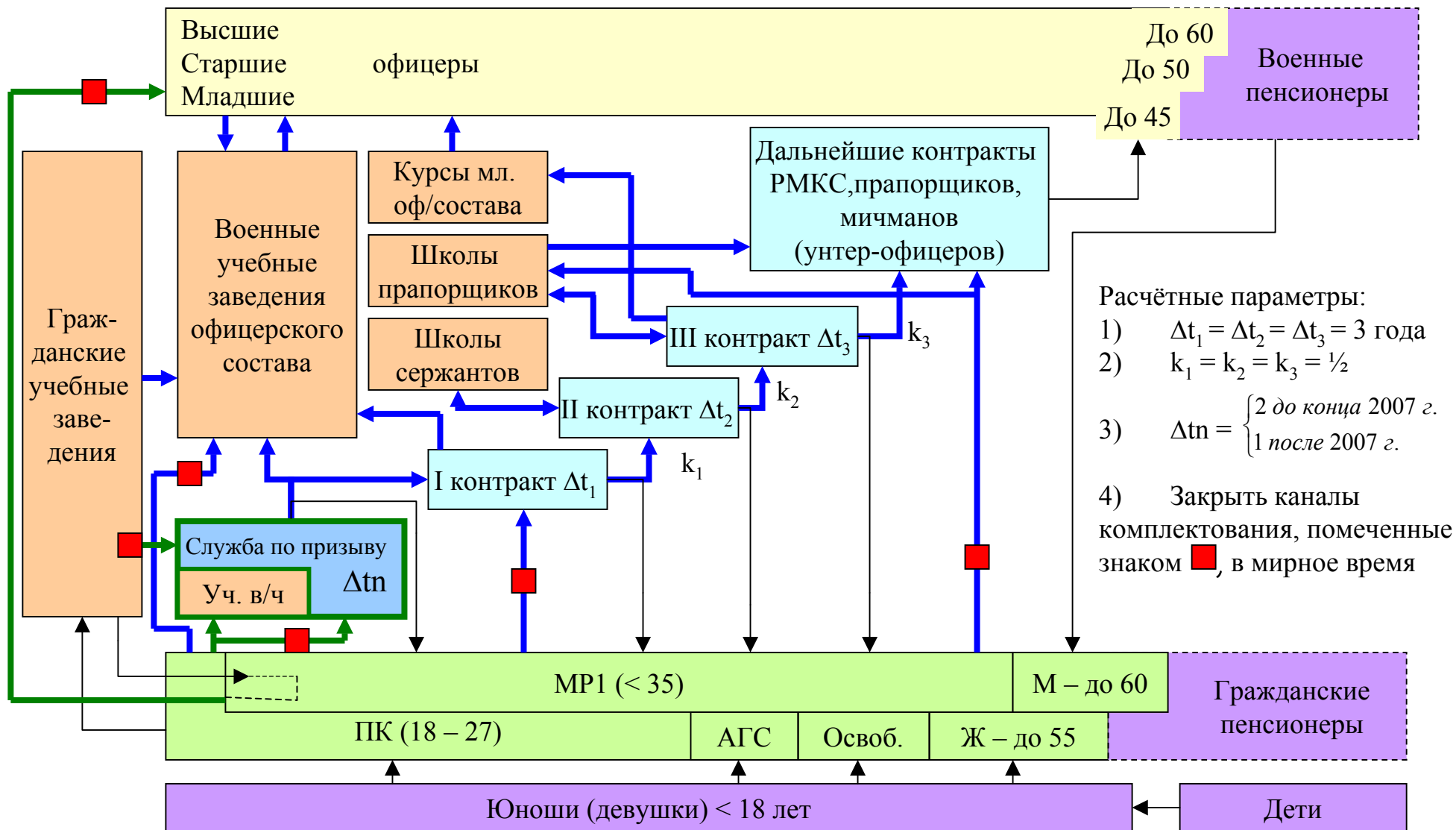
Иллюстрация варианта В1 (ФЦП и её продолжение)

- В1-0 До 2008 года - ФЦП, после 2008 года – прекращение перехода.
Вне частей ПГ спад 5%.
- В1-1 До 2008 года - ФЦП, после 2008 года - постоянный темп набора контрактников.
Вне частей ПГ спад 5%.
- В1-2 Активизация перехода после осуществления ФЦП для его завершения в 2011
Вне частей ПГ спад 5% в год.

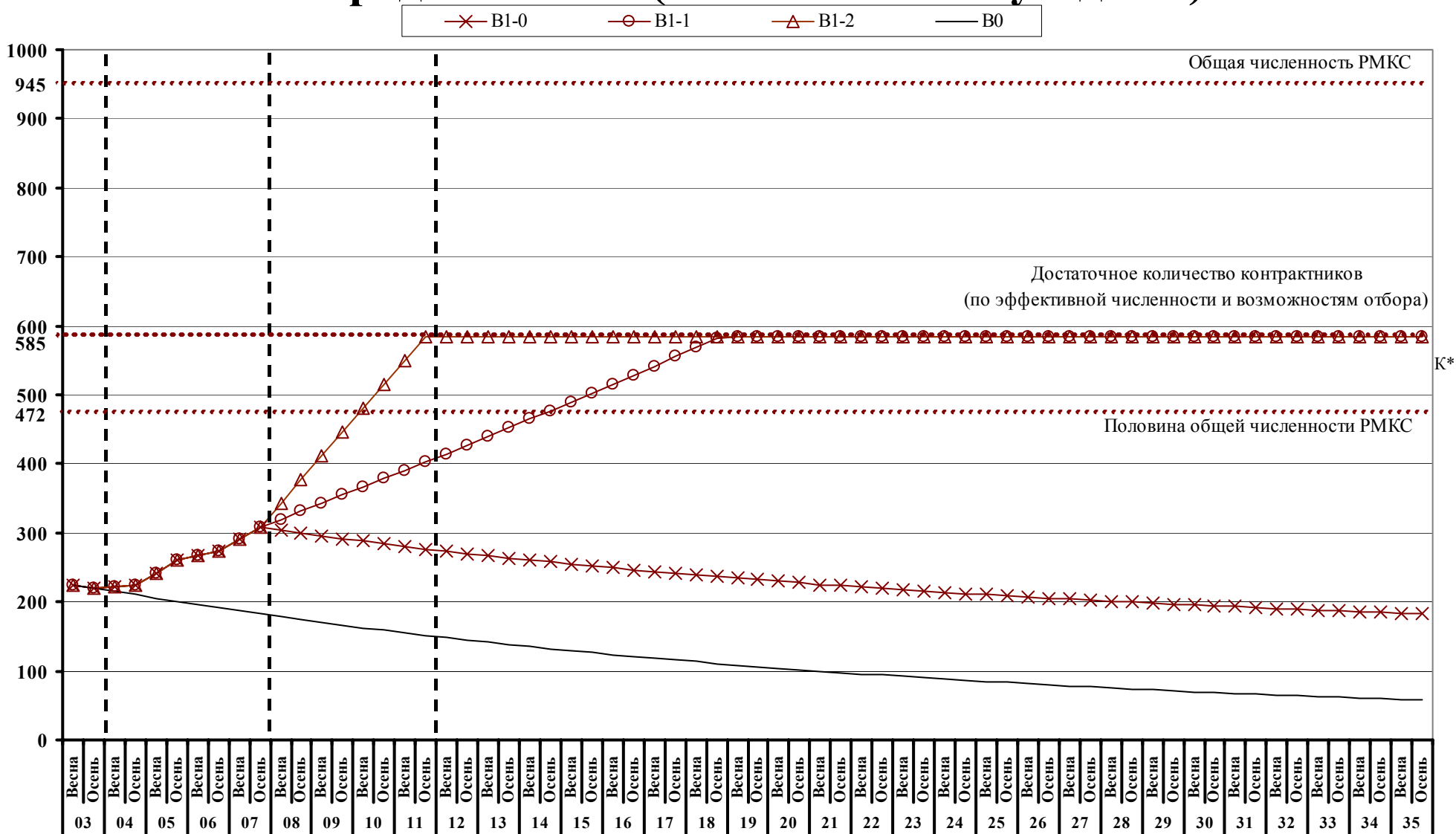
Во всех разновидностях варианта В1 сокращение продолжительности призыва после 2008 года на срок 1 год.

В0 Отсутствие реформ. Вне частей ПГ спад 5% в год.

Кадровая политика

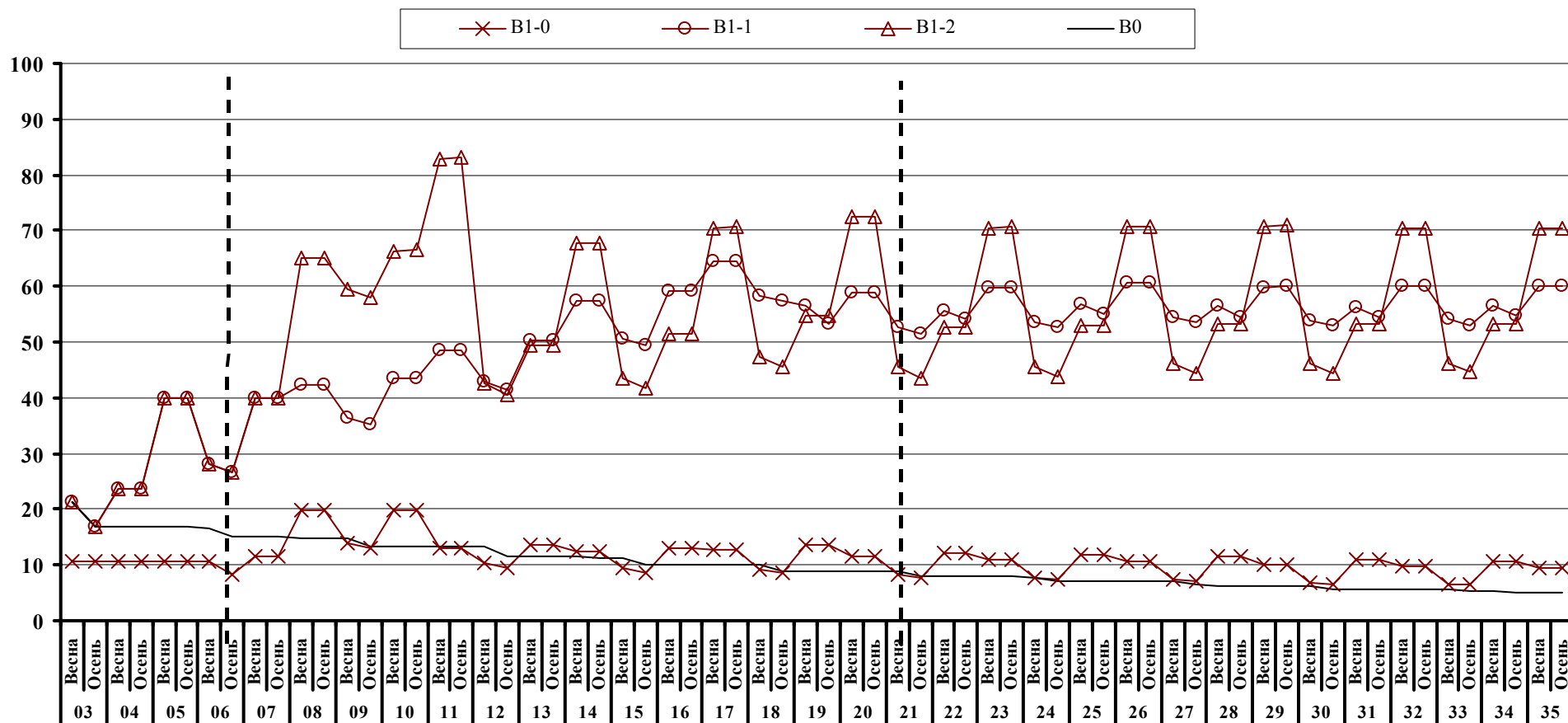


Служащие по контракту в соответствии с ФЦП и её продолжением (тыс. чел. по полугодиям)

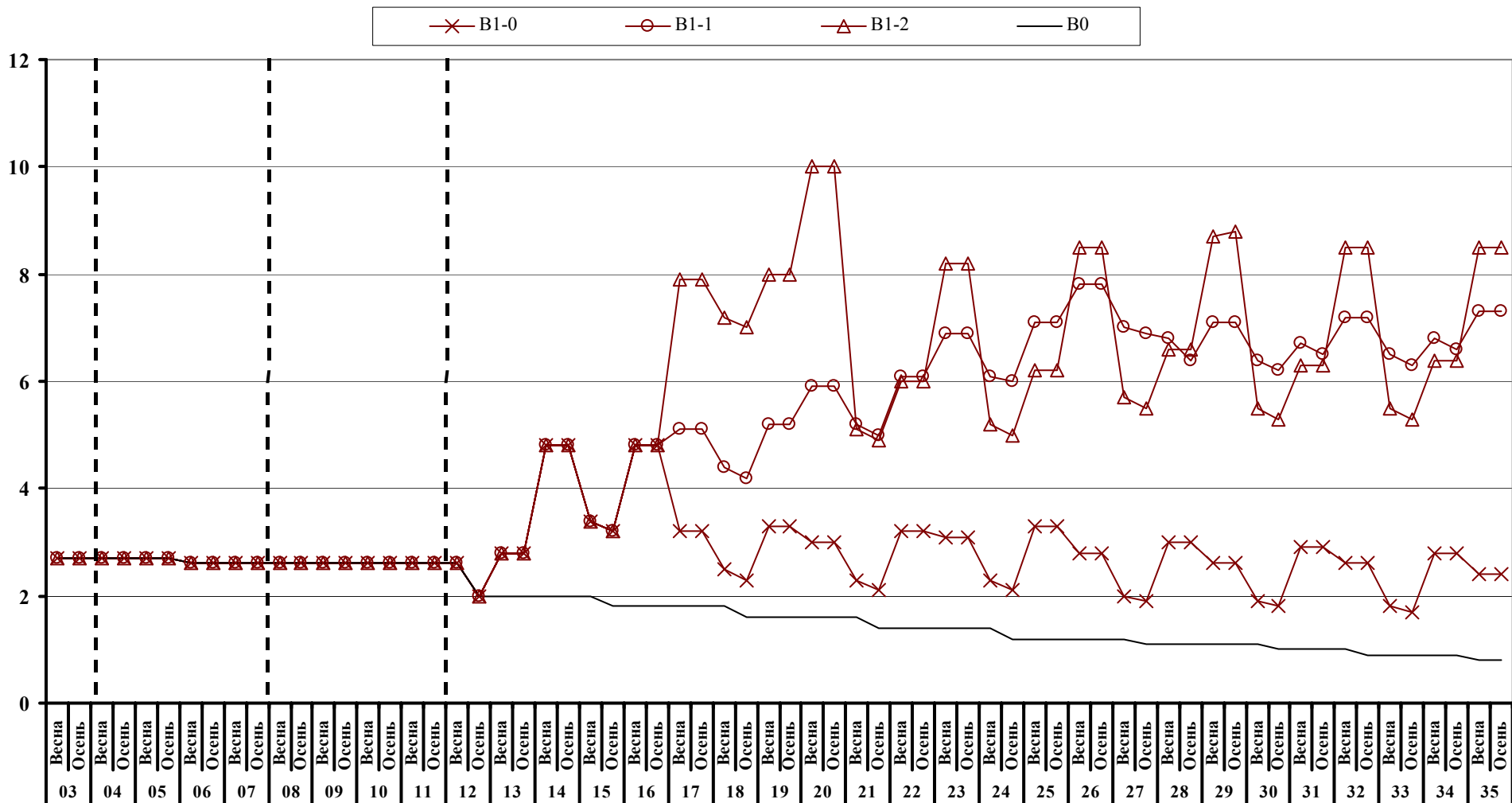


Динамика пополнения штатных должностей военнослужащих по контракту (тыс. чел. по полугодиям)

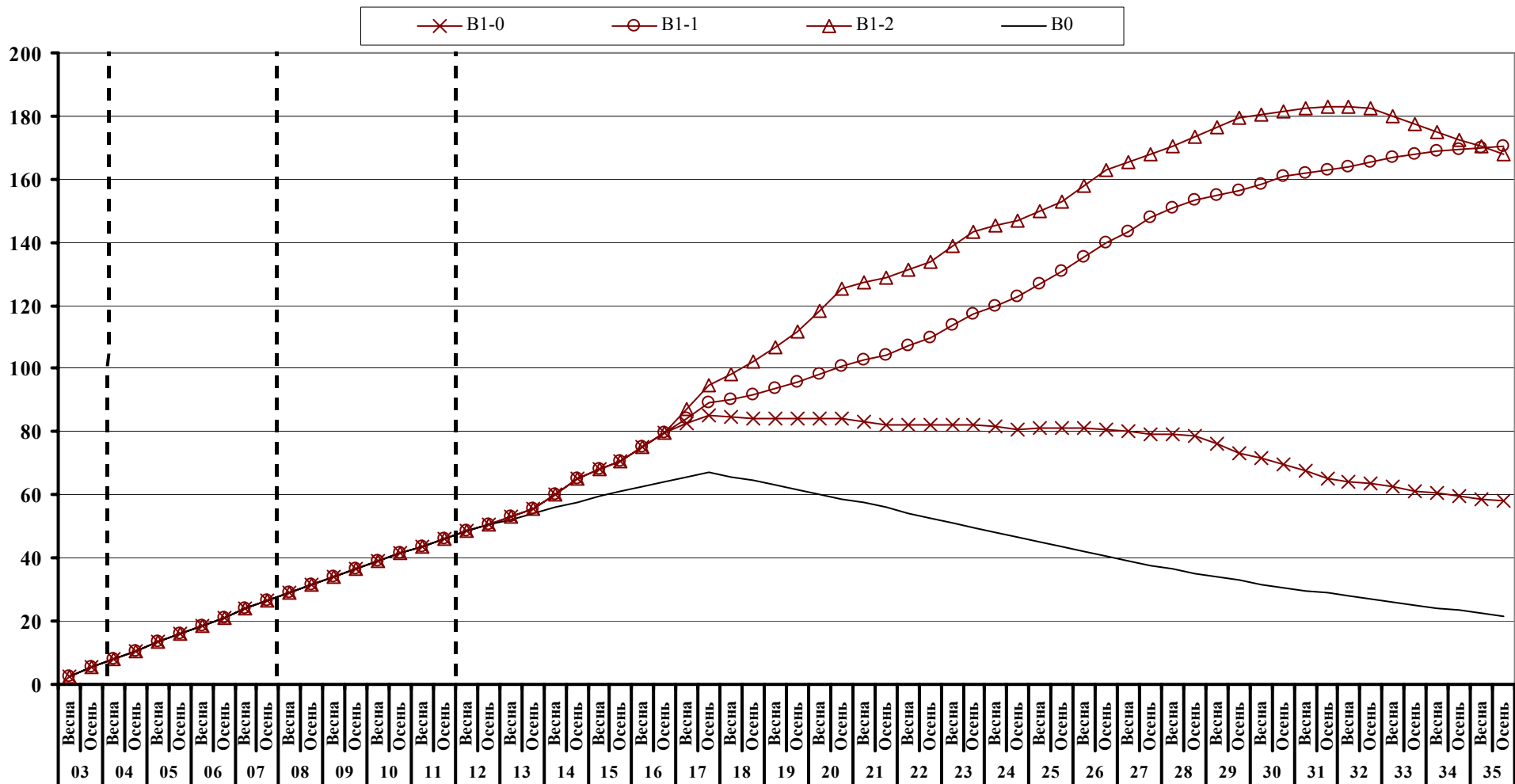
при условии, что пополнение обусловлено ростом численности в соответствии с ФЦП
и необходимостью восполнения ухода с контрактной службы (50% лиц, отслуживших контракт, выбывают в МР1);
в вариантах В1 (вне ПГ) восполняется только 75% численности ушедших контрактников



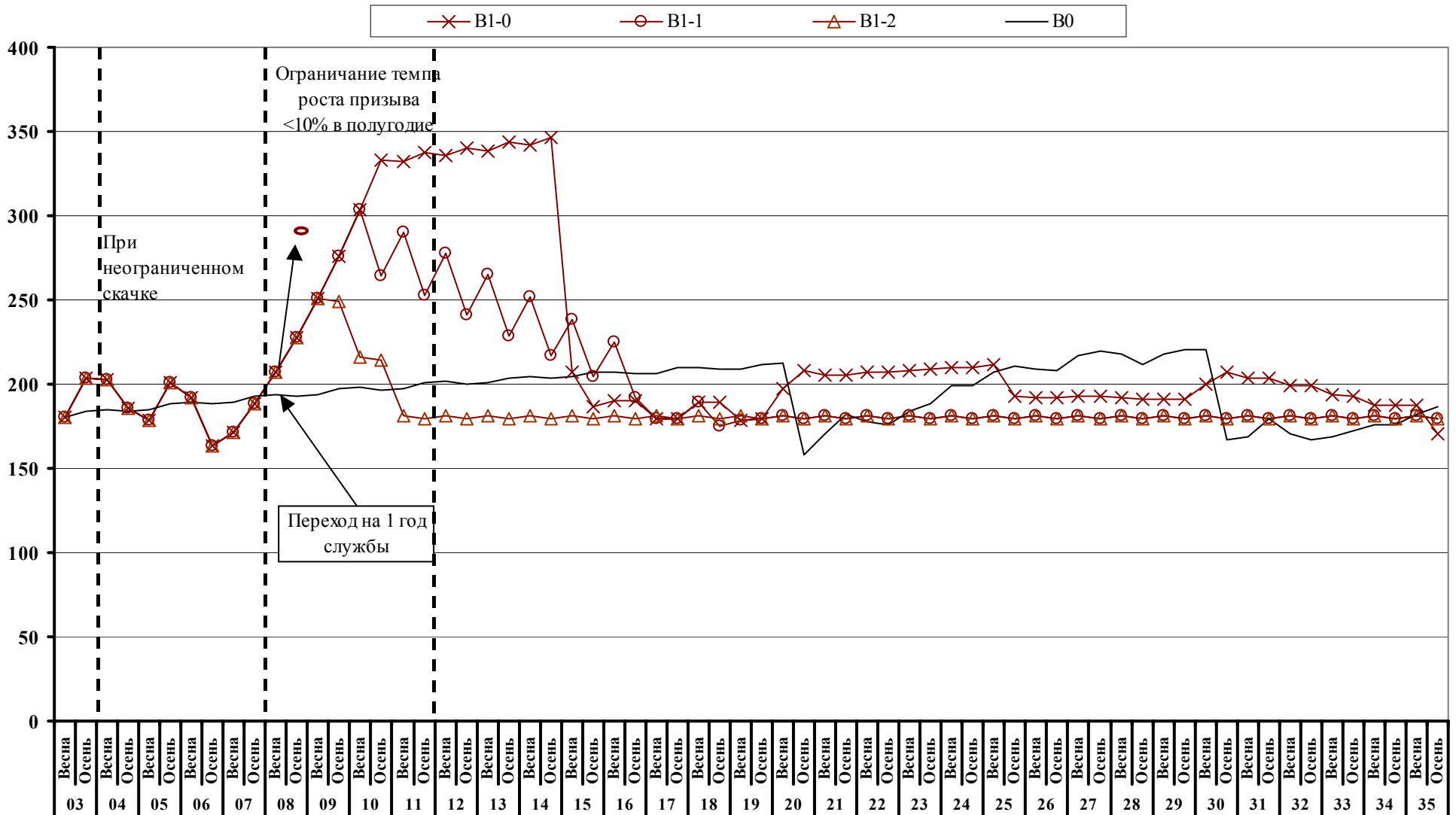
Динамика перехода контрактников в состав лиц, имеющих выслугу более 10 лет в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)



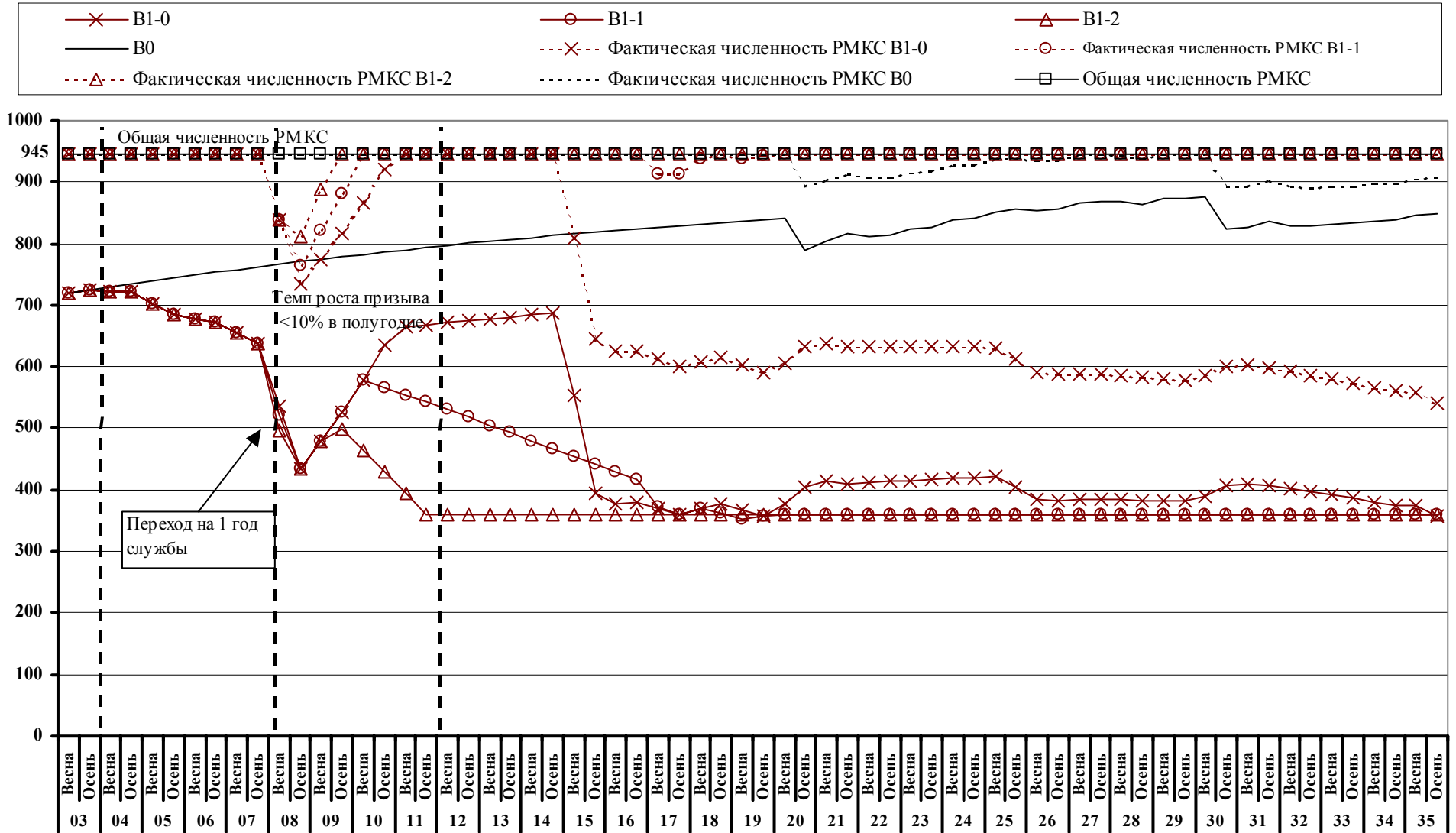
Численность контрактников в составе лиц, имеющих выслугу более 10 лет в ВО РФ (тыс. чел. по полугодиям)



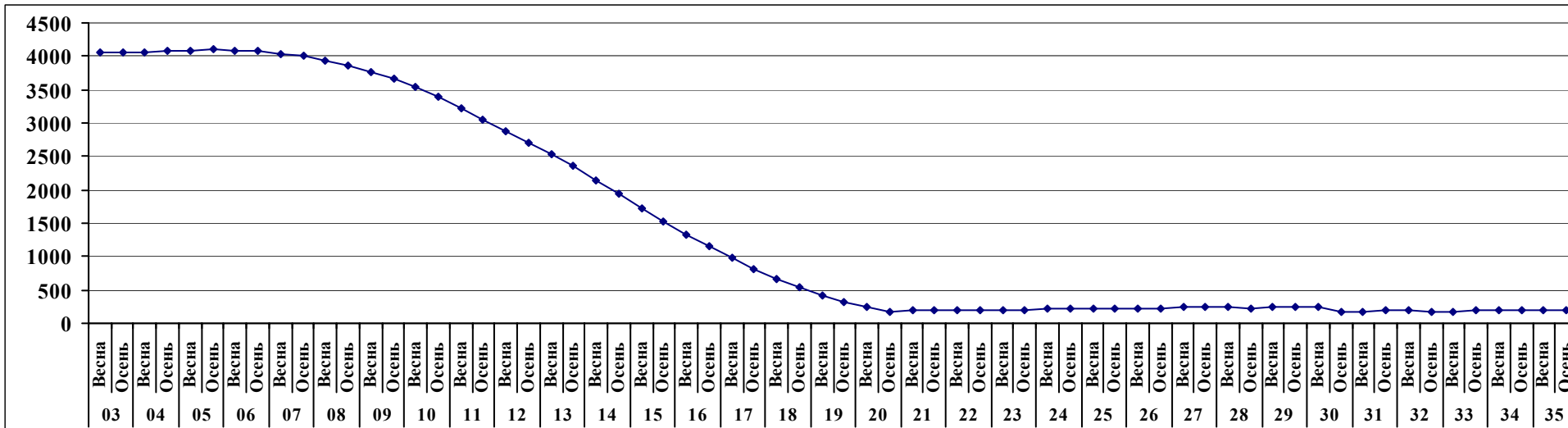
Количество призываемых на военную службу (тыс. чел. каждое полугодие)



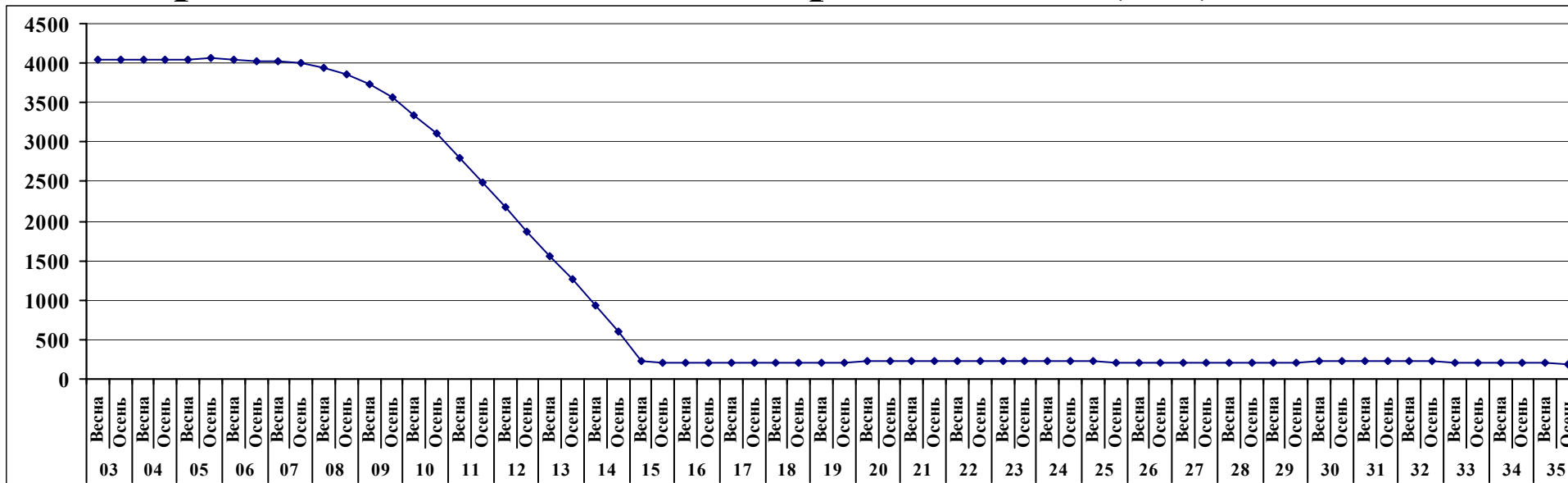
Общее количество служащих по призыву (тыс. чел. по полугодиям)



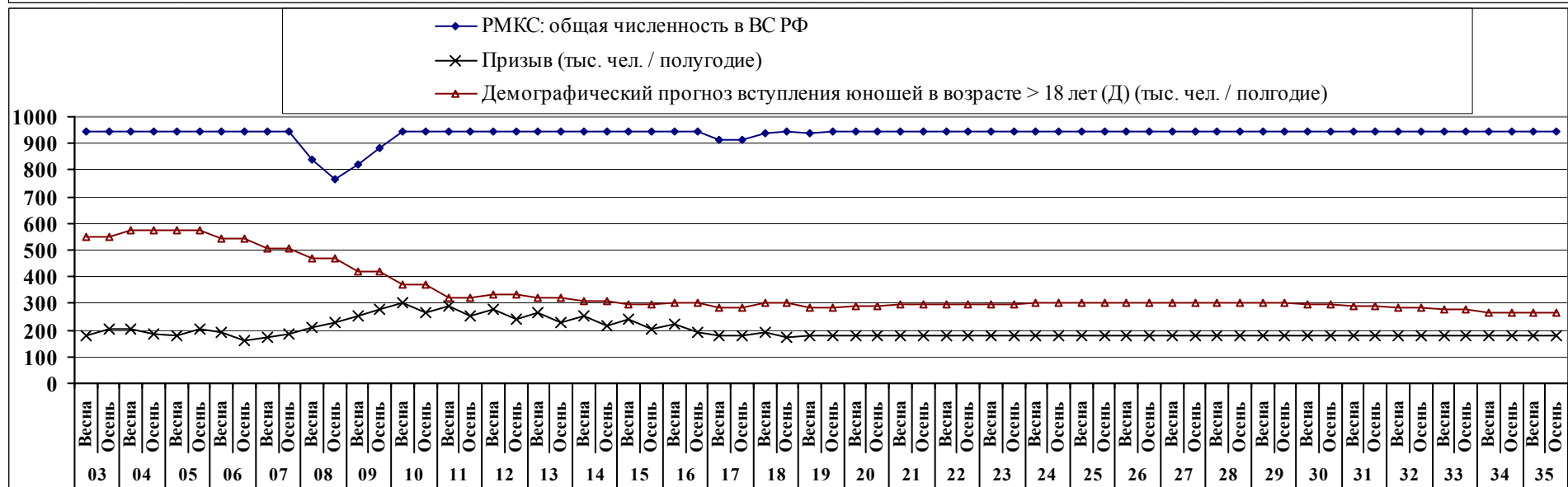
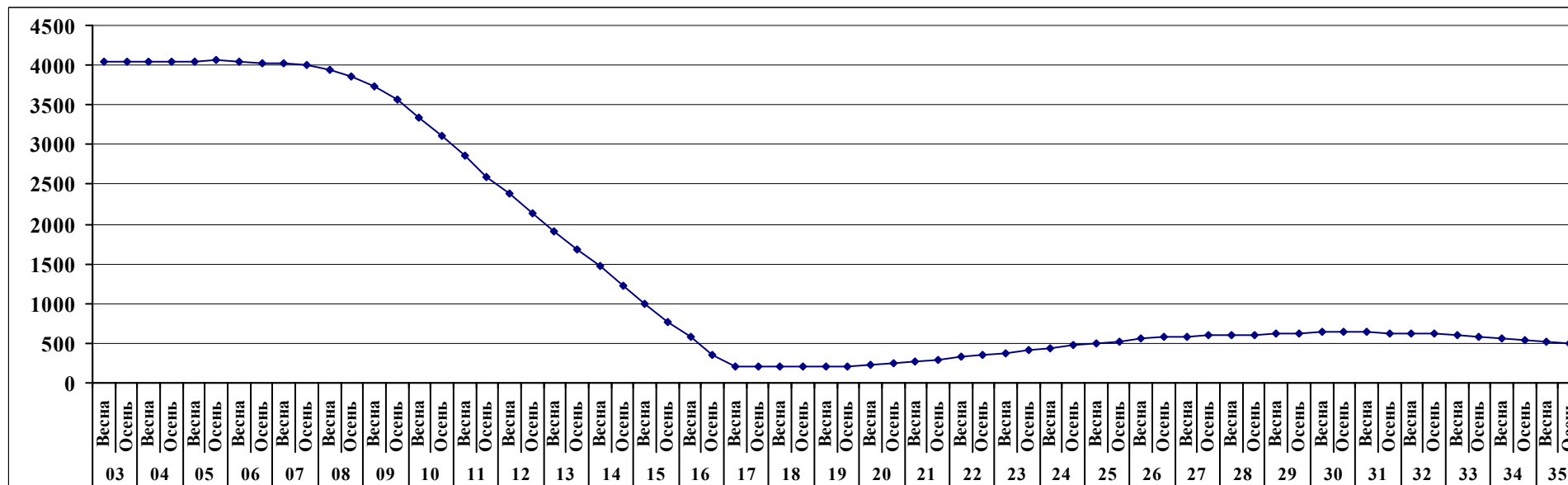
Призывной контингент в варианте В0 (ПК), тыс. чел



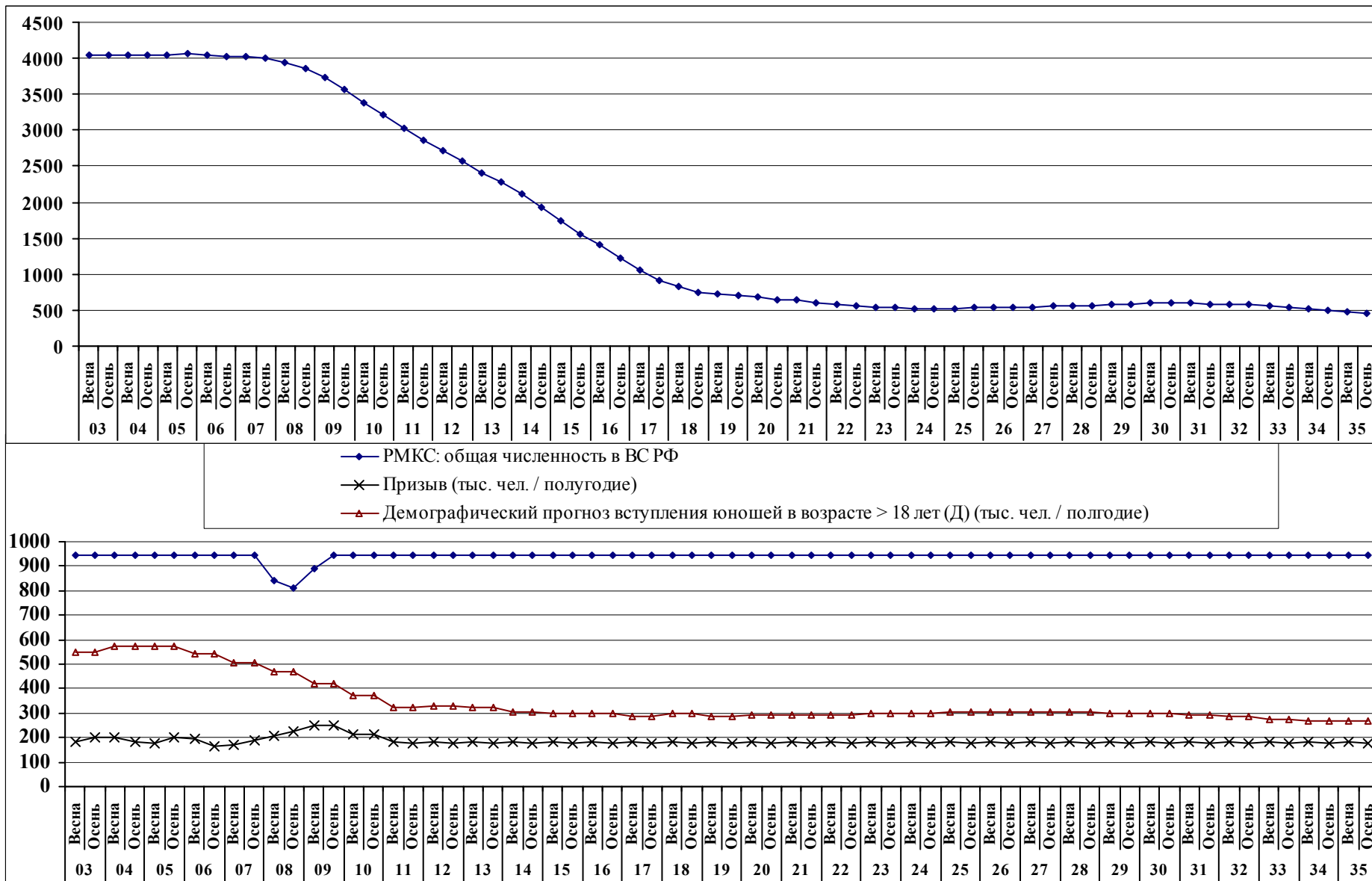
Призывной контингент в варианте В1-0 (ПК), тыс. чел



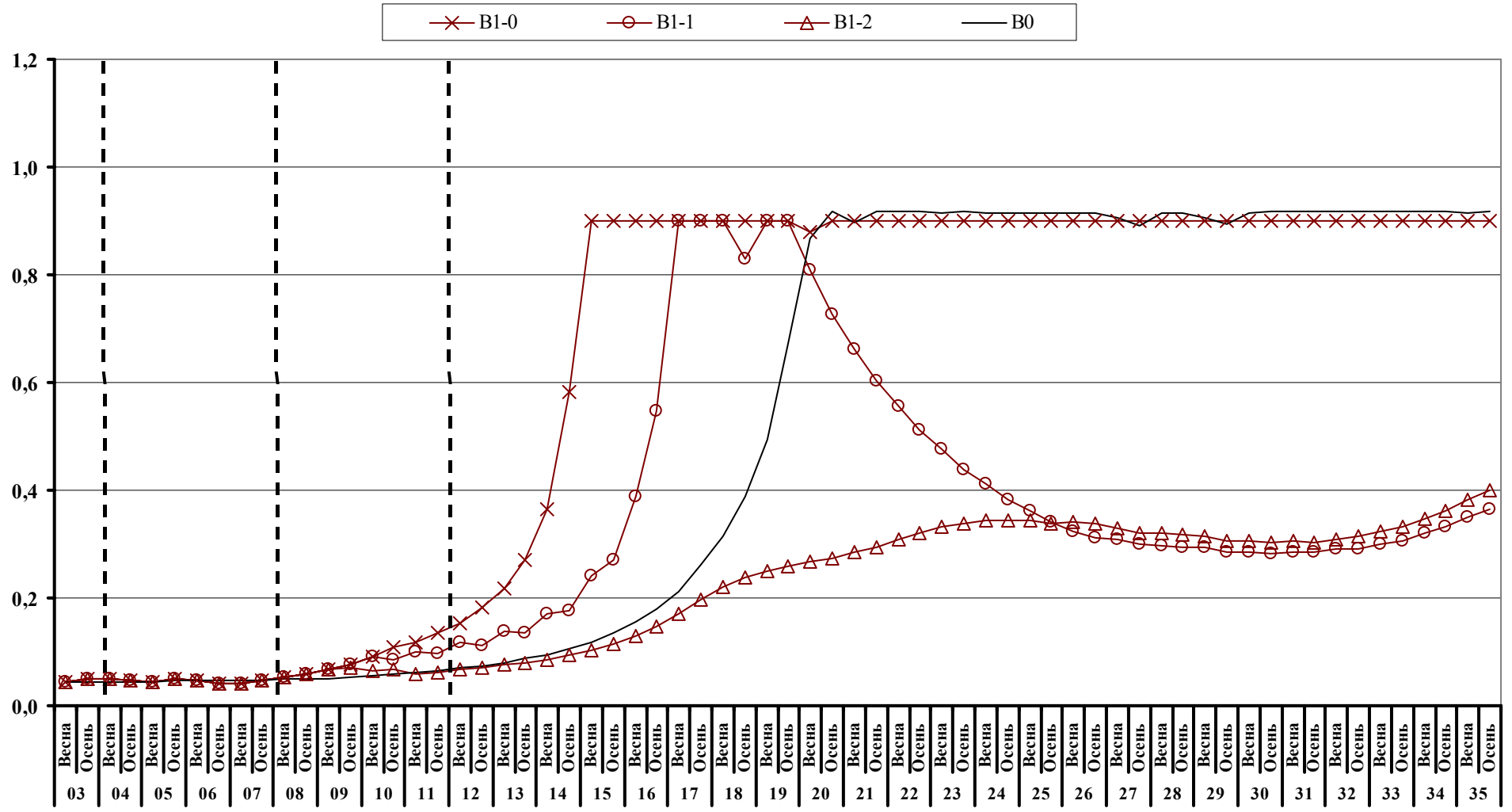
Призывной контингент в варианте В1-1 (ПК), тыс. чел



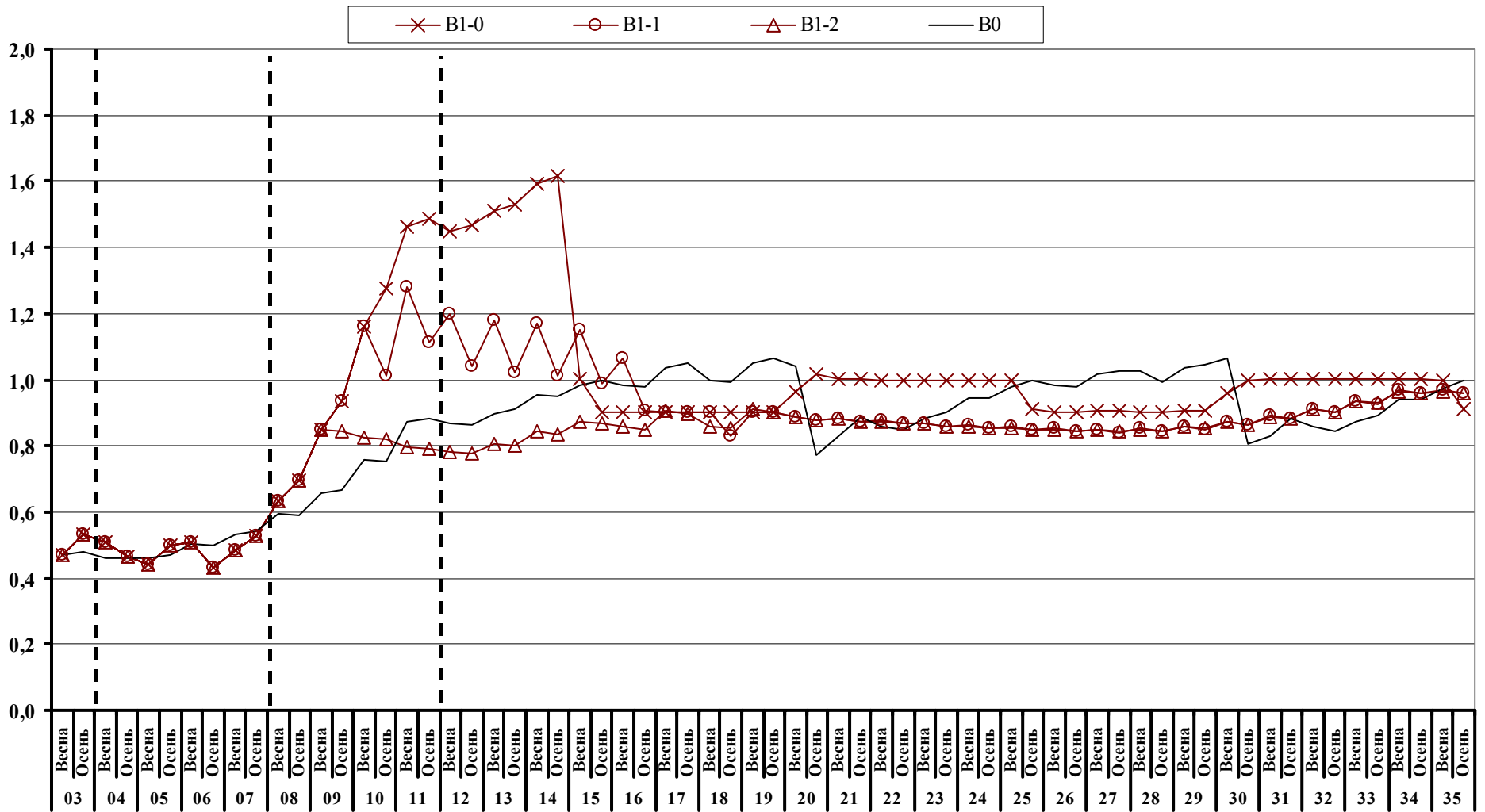
Призывной контингент в варианте В1-2 (ПК), тыс. чел



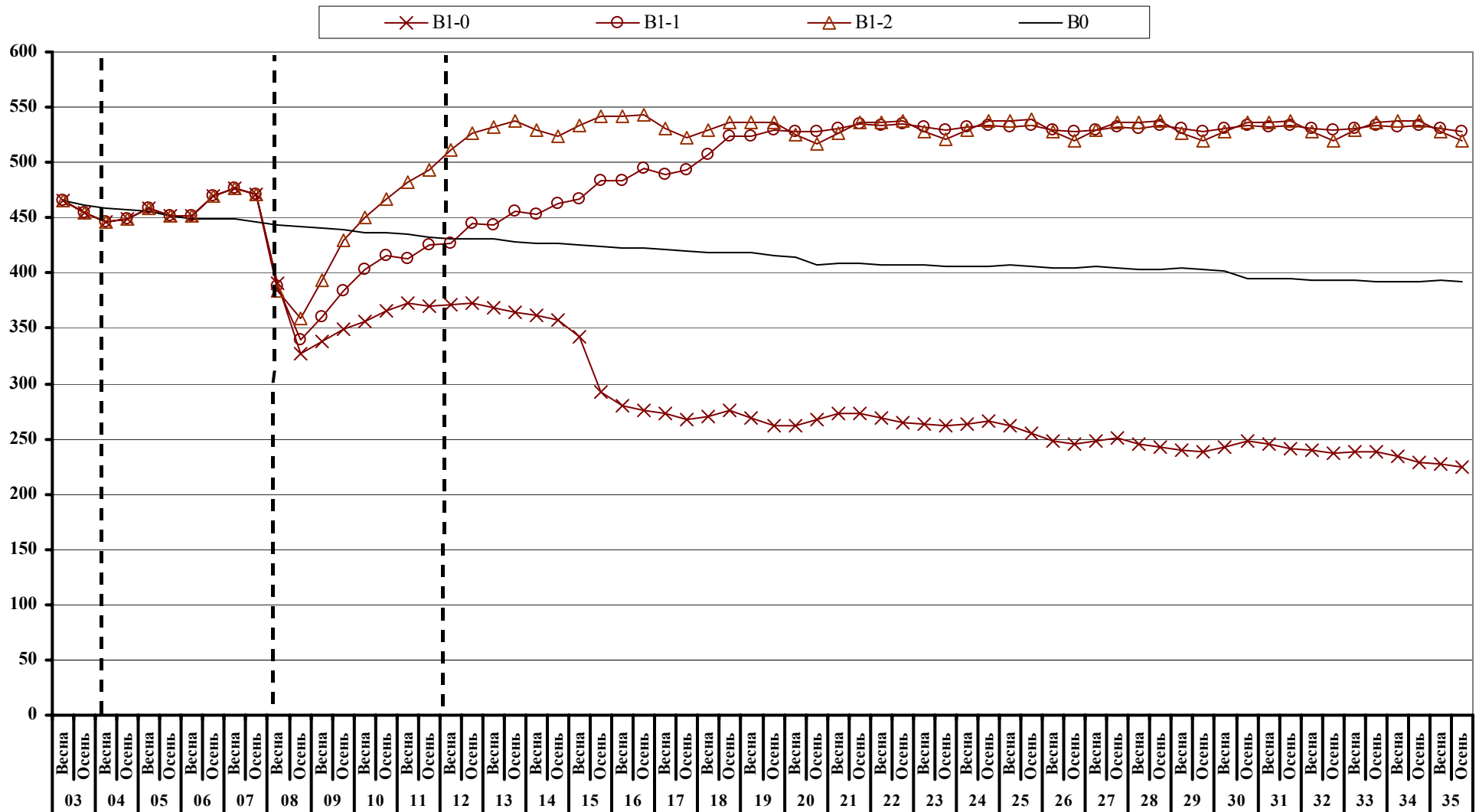
Доля численности призываемых в призывном контингенте



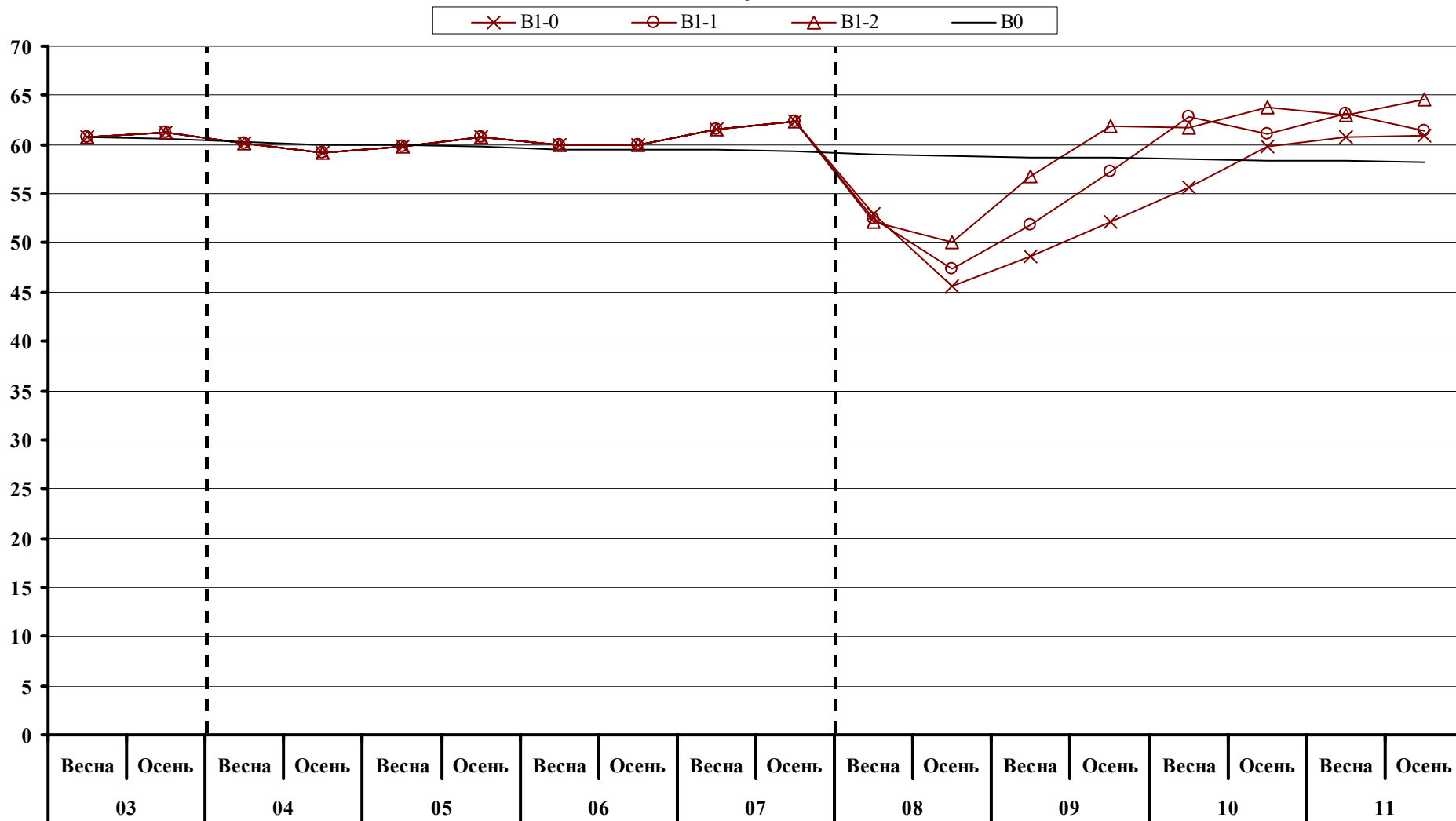
Отношение численности призываемых к пополнению призывного контингента



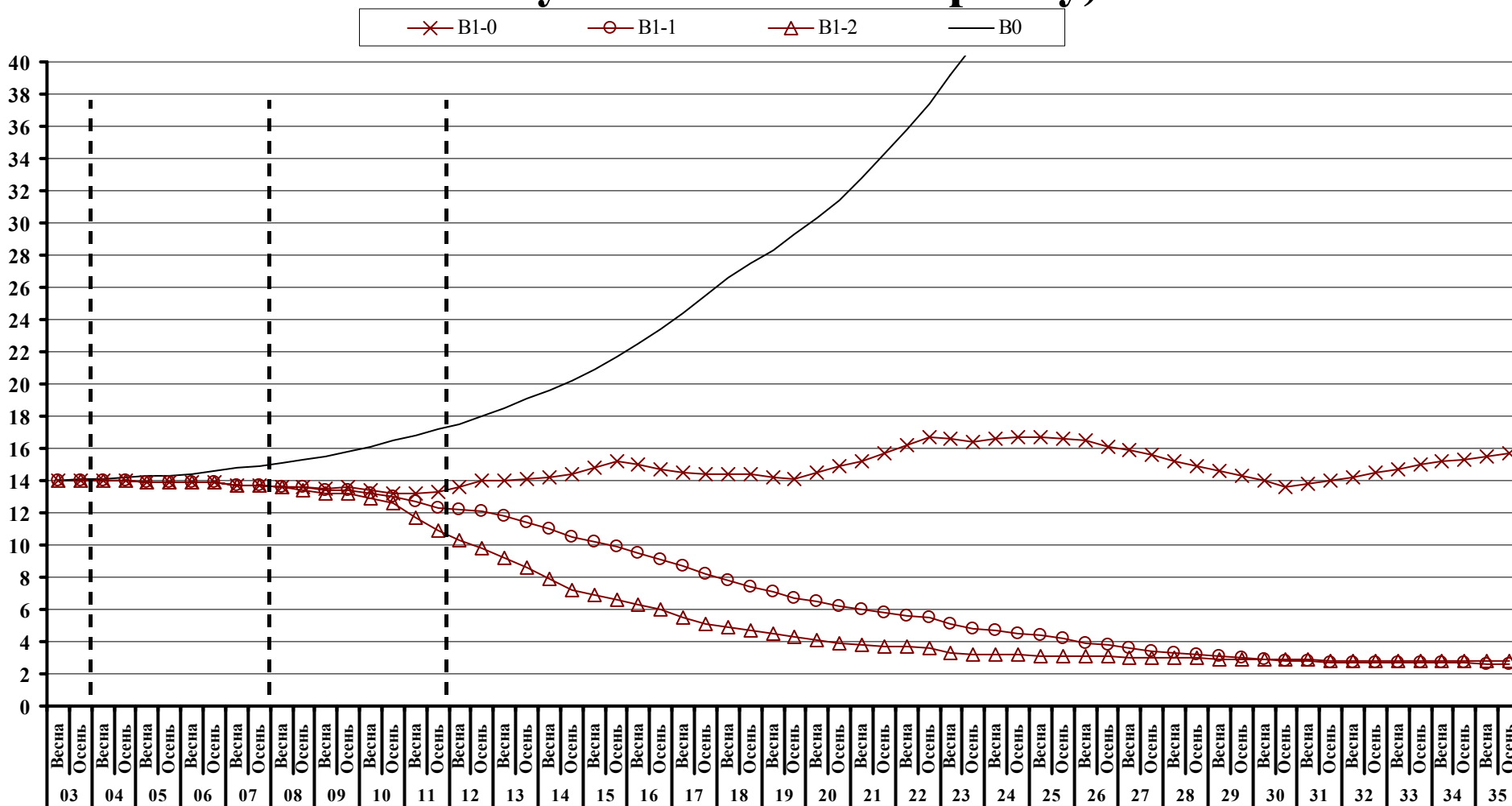
Эффективная численность РМКС (тыс. чел. по полугодиям)



Удельная зачётная численность РМКС = Эффективная / Зачётная (% по полугодиям)



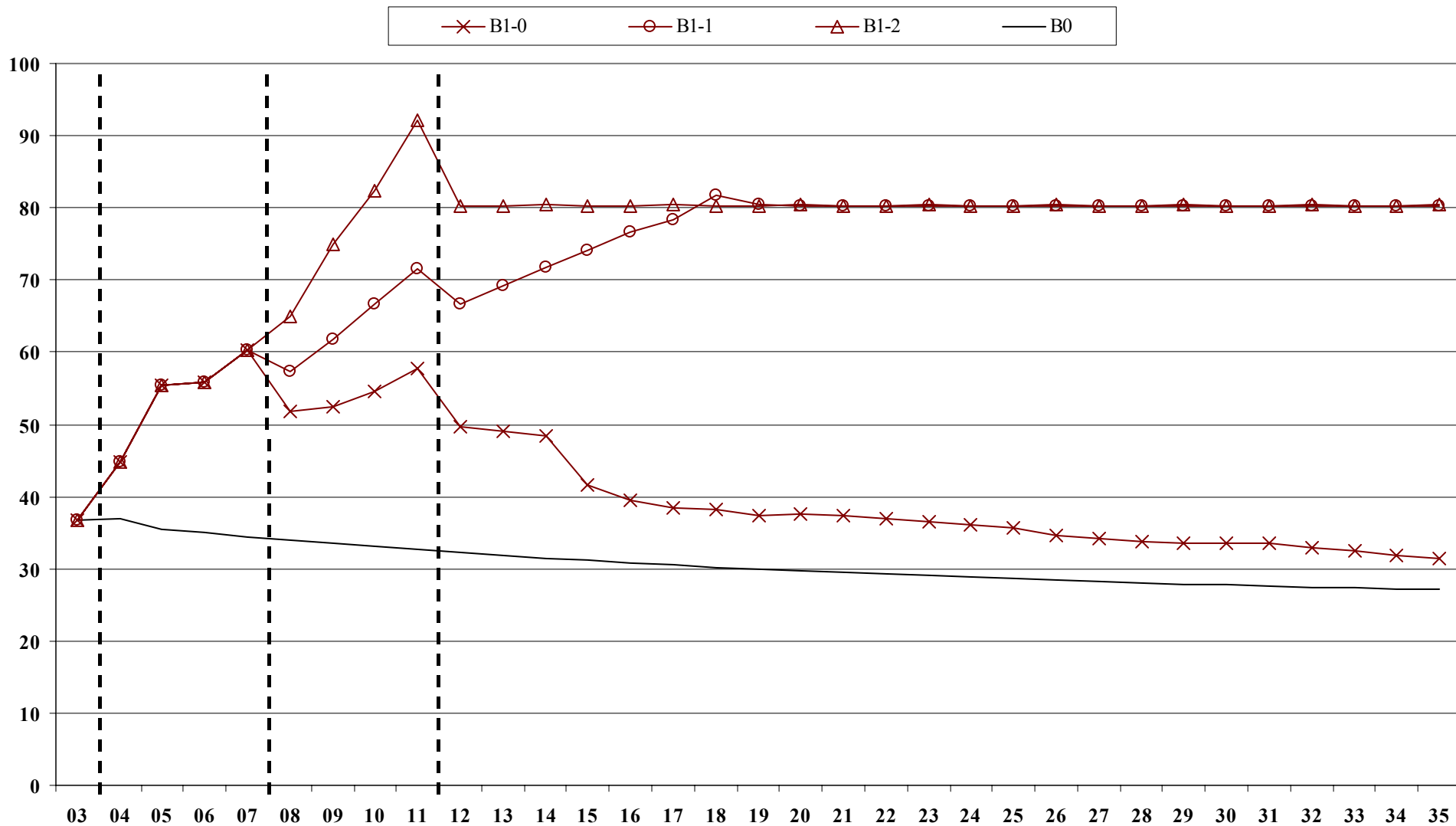
Соотношение категорий МР1 (численность отслуживших по призыву / численность отслуживших по контракту)



Показатели расходов

на осуществление вариантов В1
(ФЦП и её продолжение)



Расходы на содержание РМКС (млрд. руб.)



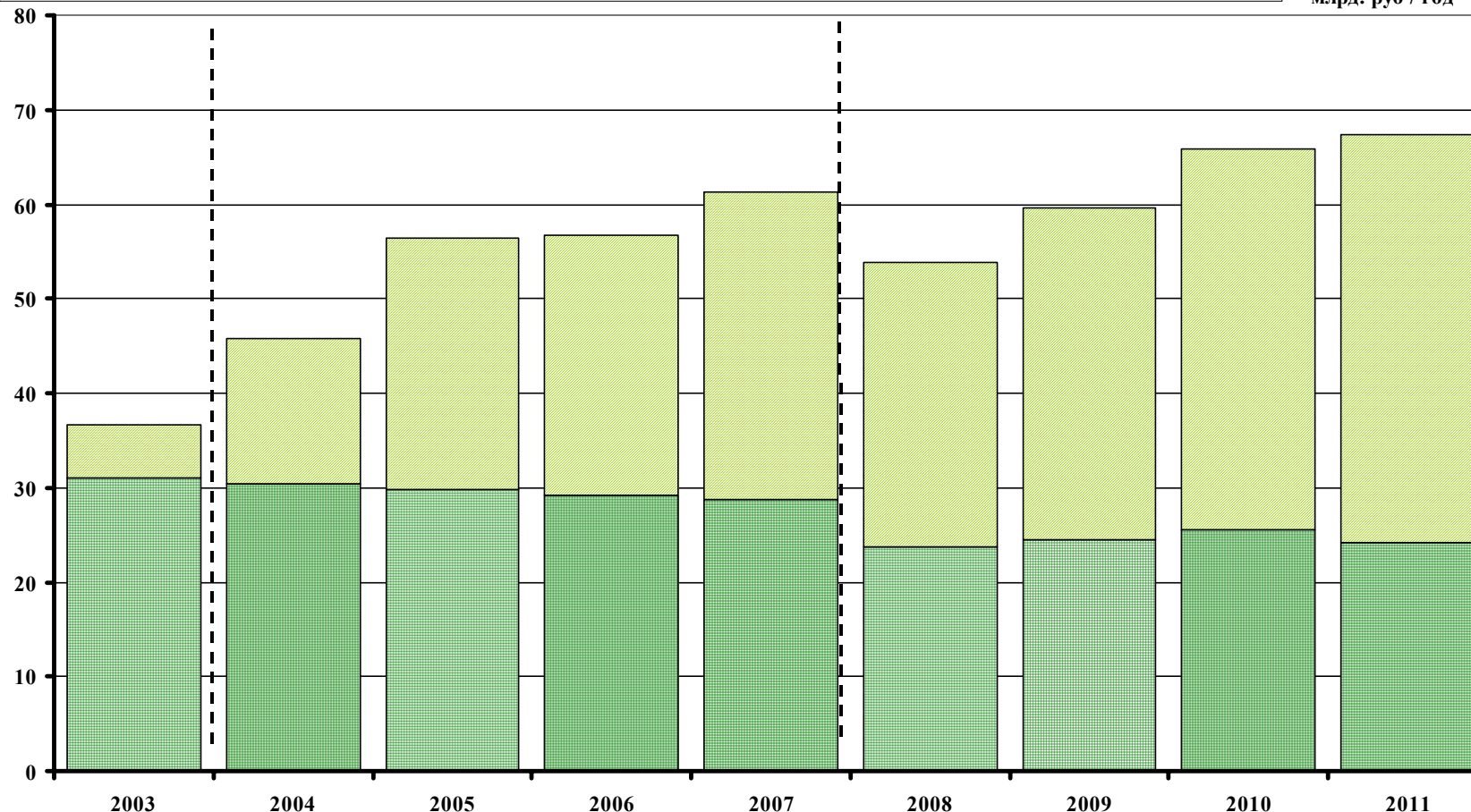
Структура расходов на содержание личного состава (РМКС) воинских частей, переводимых на добровольный принцип комплектования



Распределение расходов на содержание личного состава (РМКС) военной организации РФ между группами в/частей

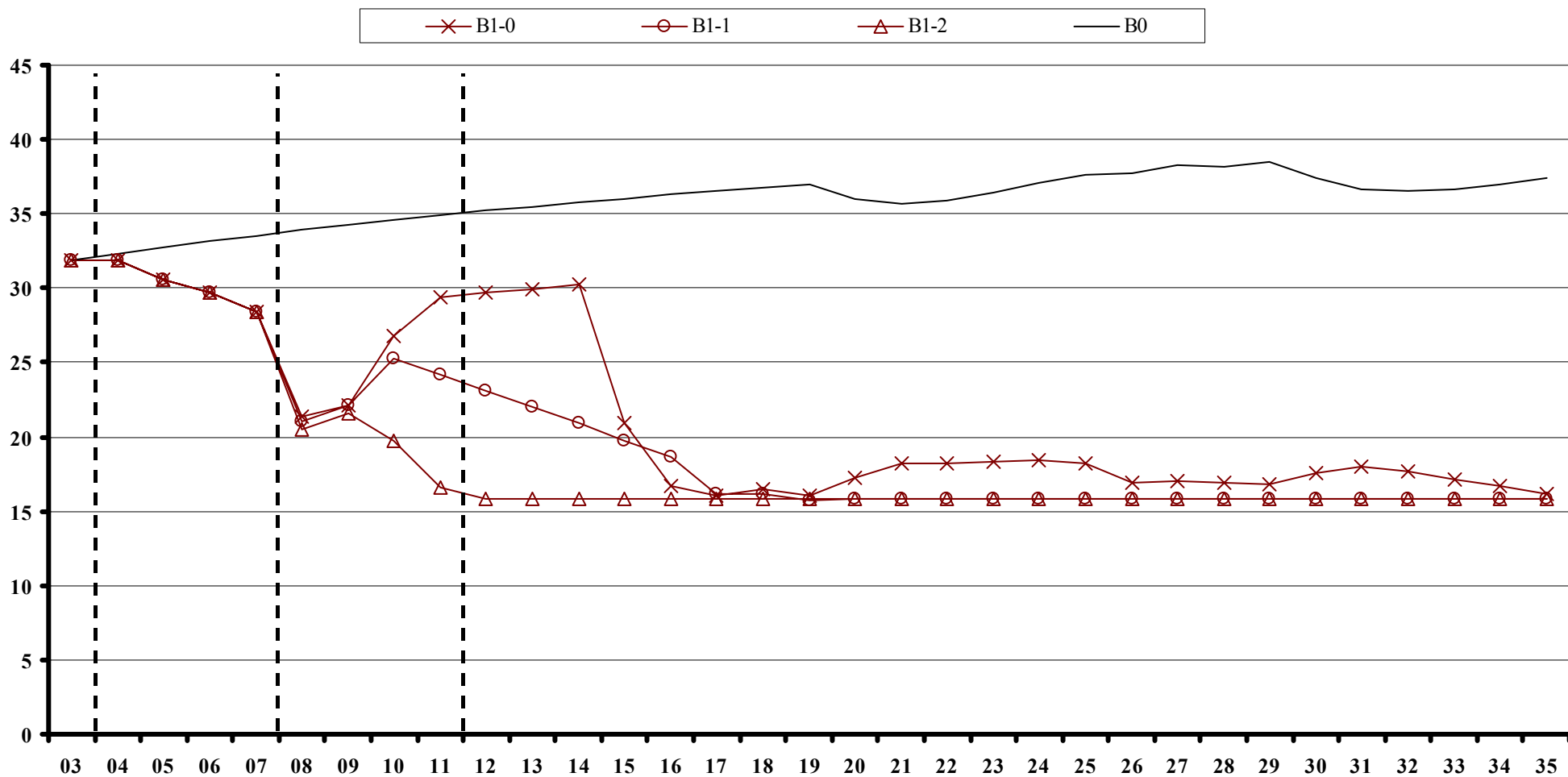
B1-1  Расходы в воинских частях, переводимых на добровольный принцип комплектования по ФЦП
 Расходы в воинских частях, не переводимых на добровольный принцип комплектования по ФЦП

млрд. руб / год

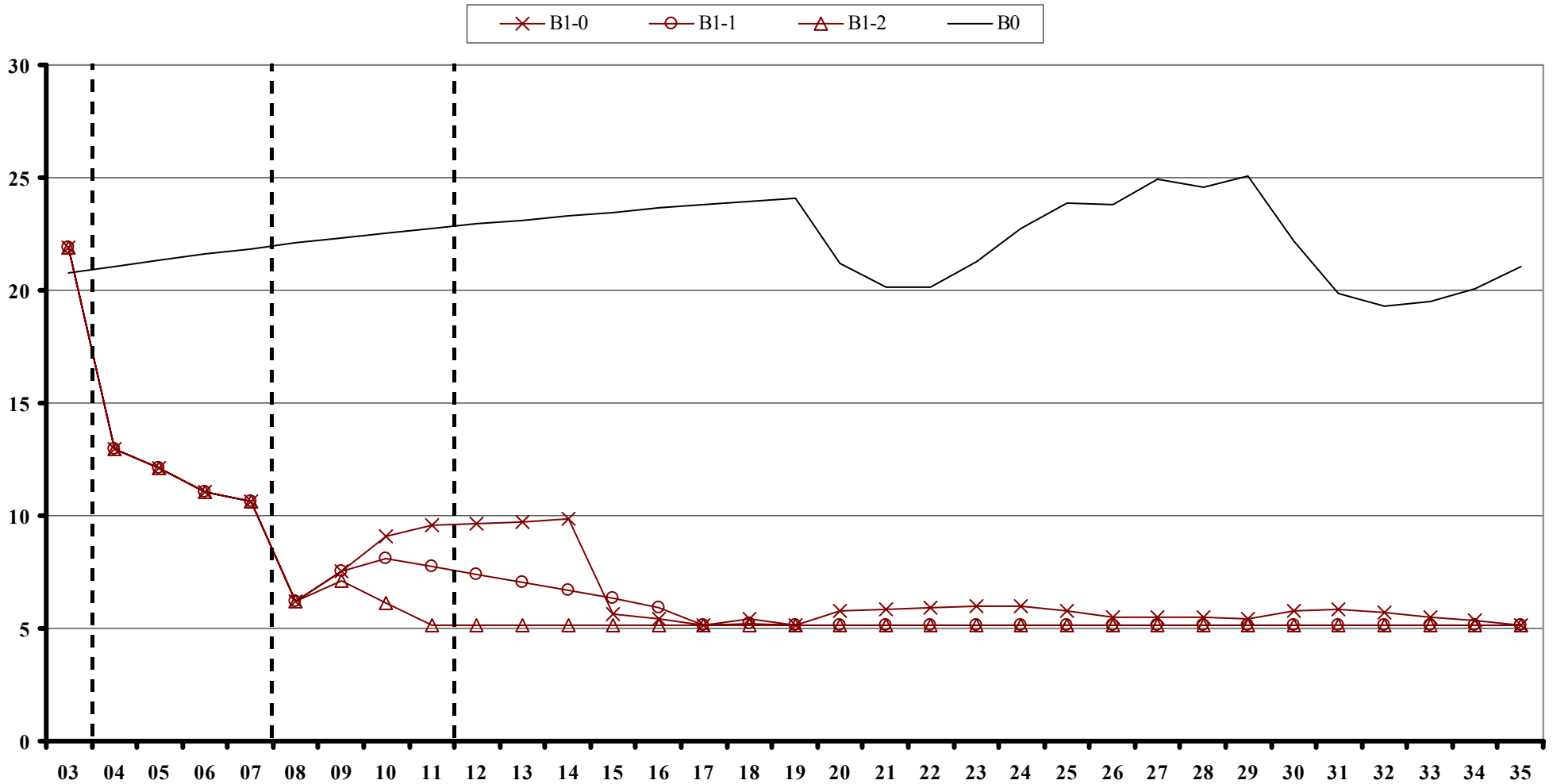


Показатели социально-
экономических последствий
осуществления ФЦП

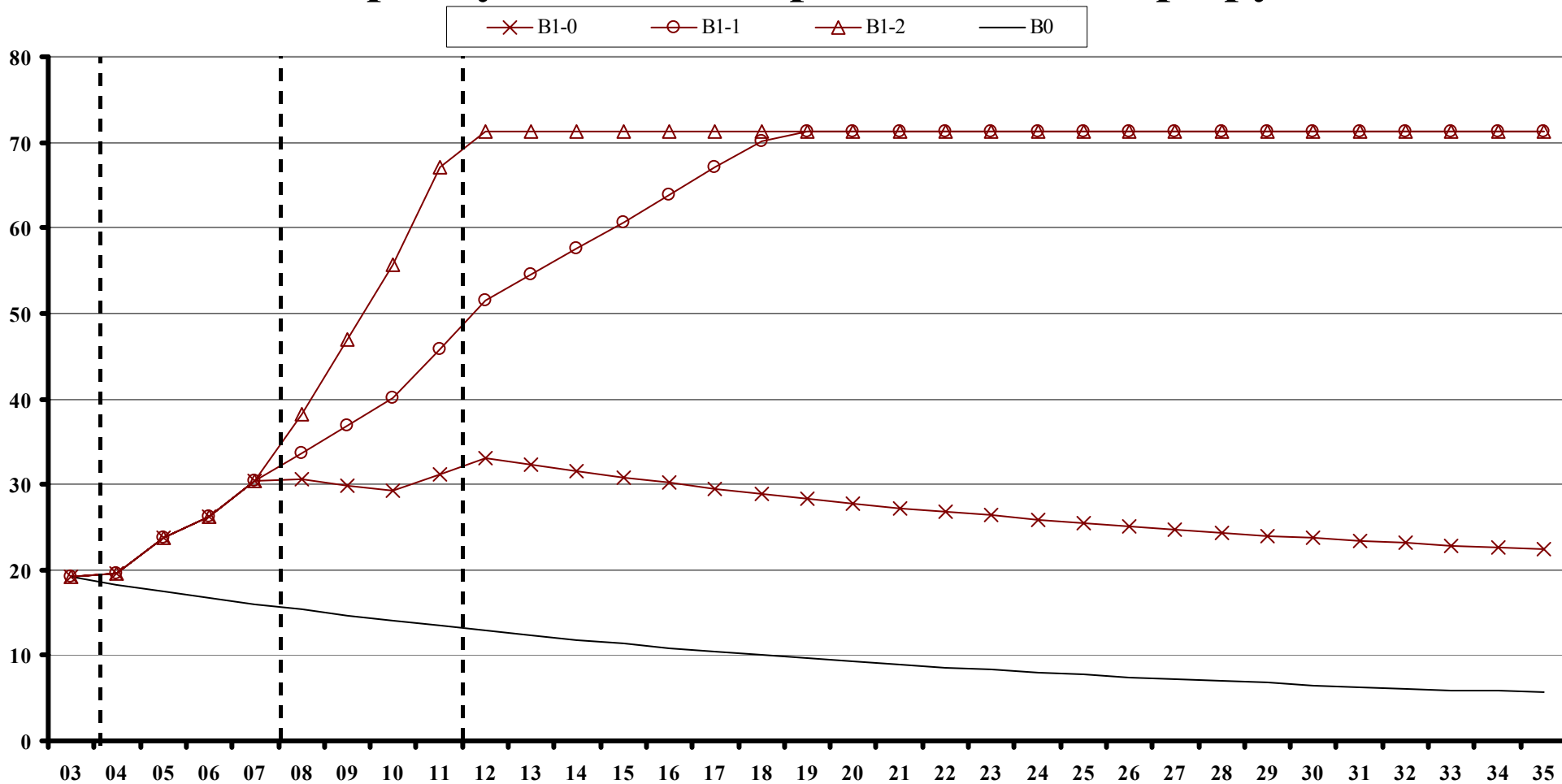
Расходы (потери) общества из-за принудительного призыва (млрд.руб.)



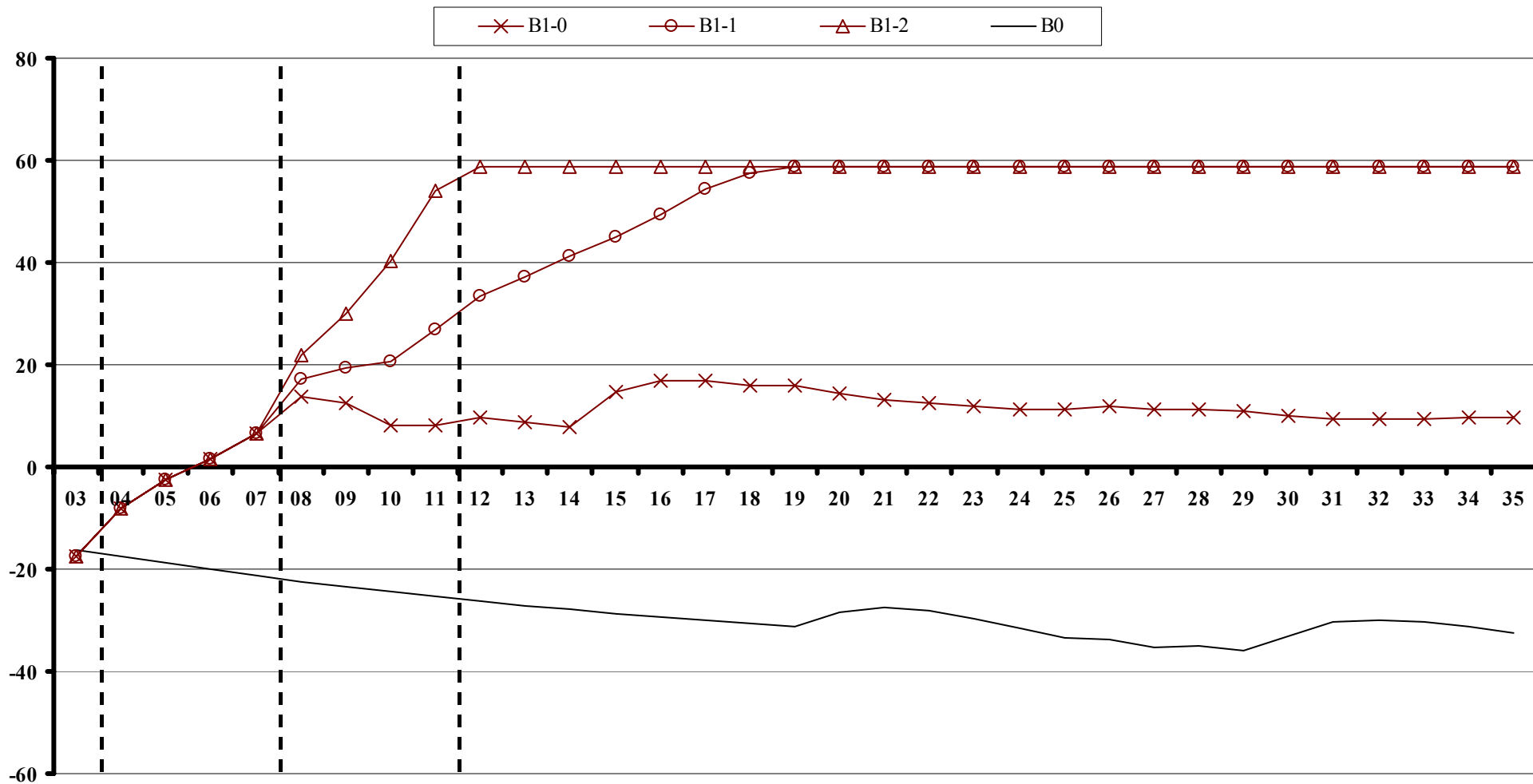
Расходы общества из-за противоправного уклонения граждан от военной службы в военной организации, млрд.руб.



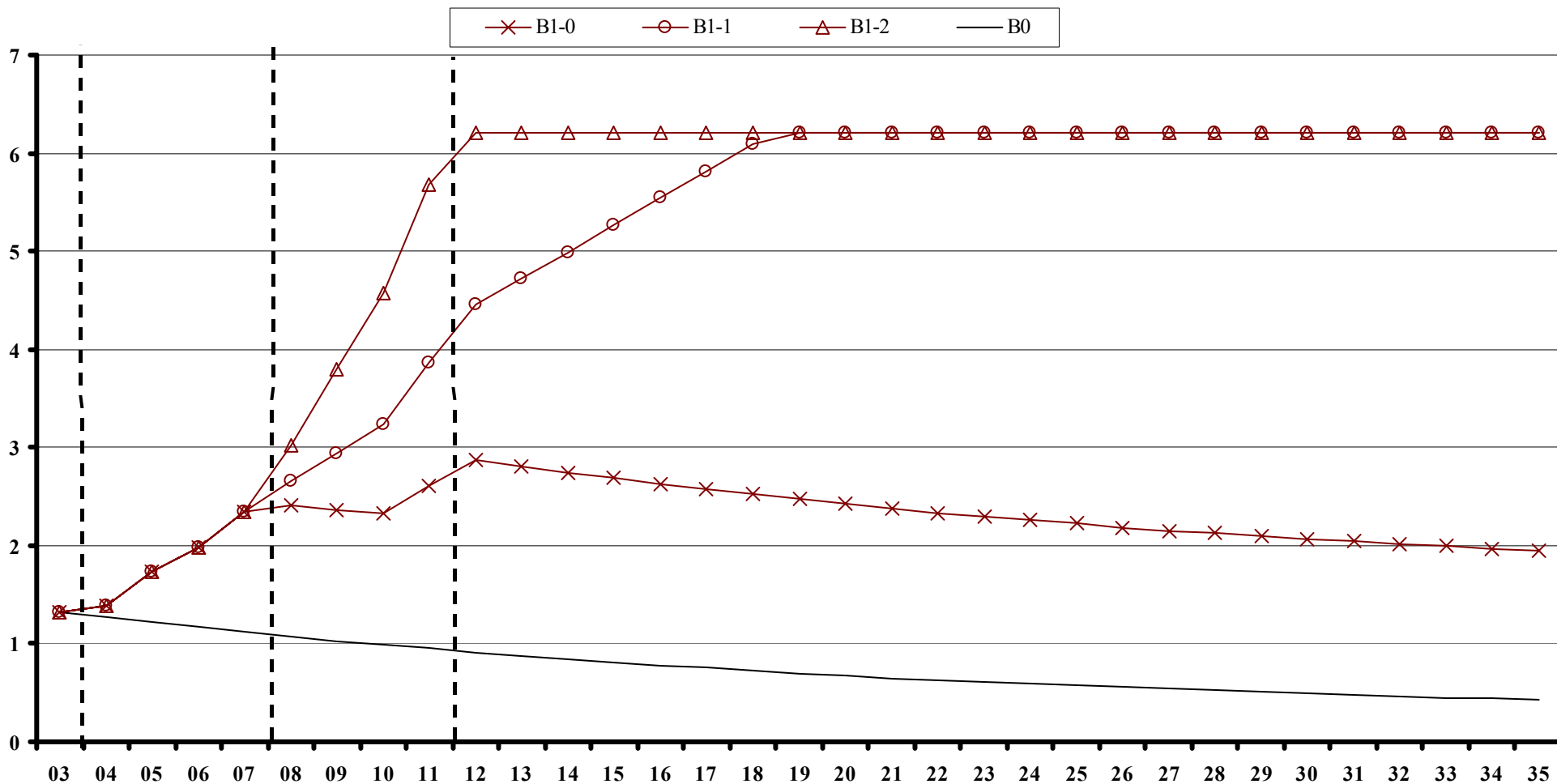
Доходы общества, выражающиеся в доходах военнослужащих РМКС, проходящих службу по контракту в военной организации, млрд.руб.



Сальдо доходов и расходов общества, млрд.руб.

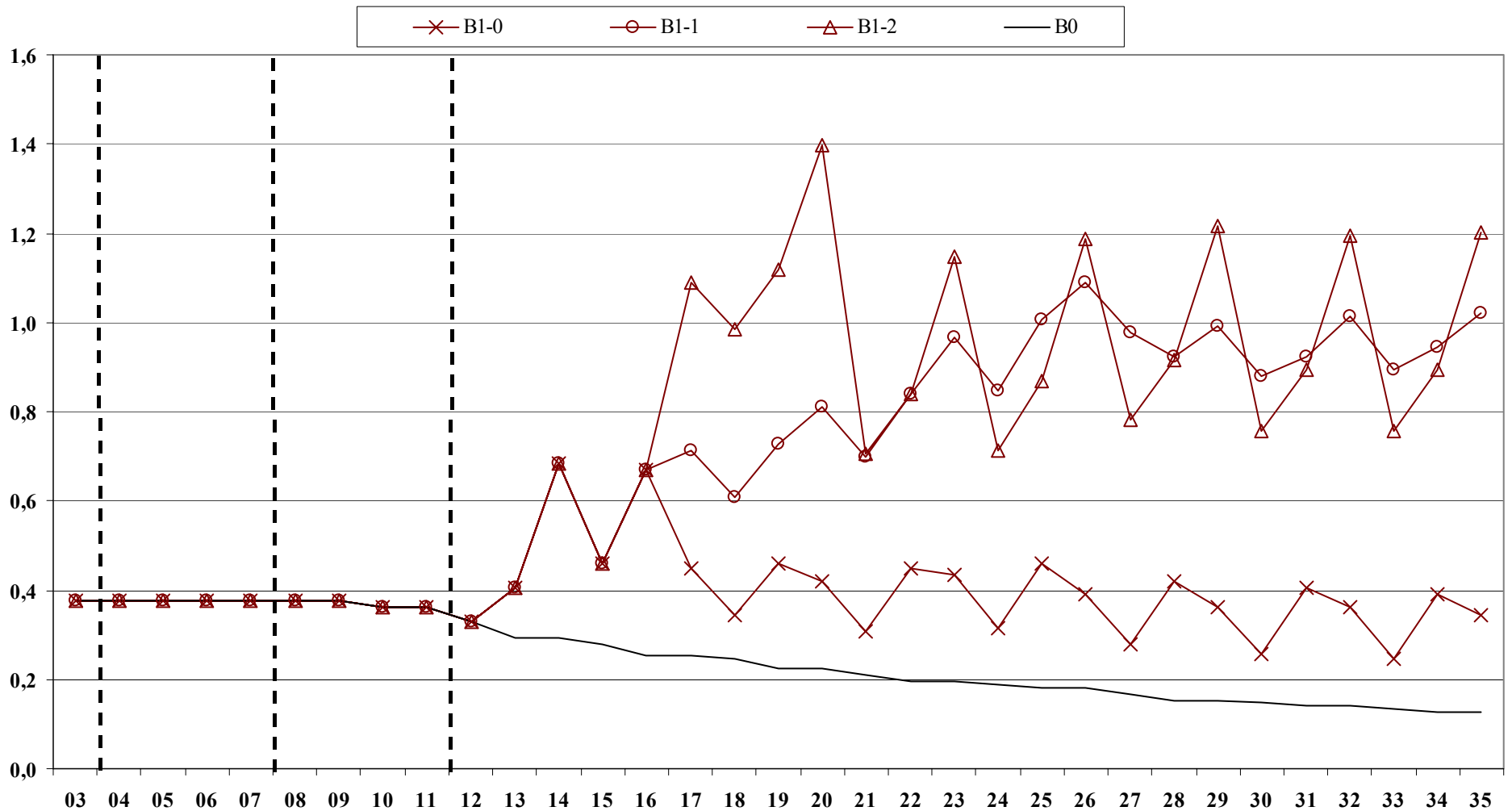


Доходы региональных и местных бюджетов от подоходного налога военнослужащих РМКС, проходящих службу по контракту в военной организации, млрд.руб.

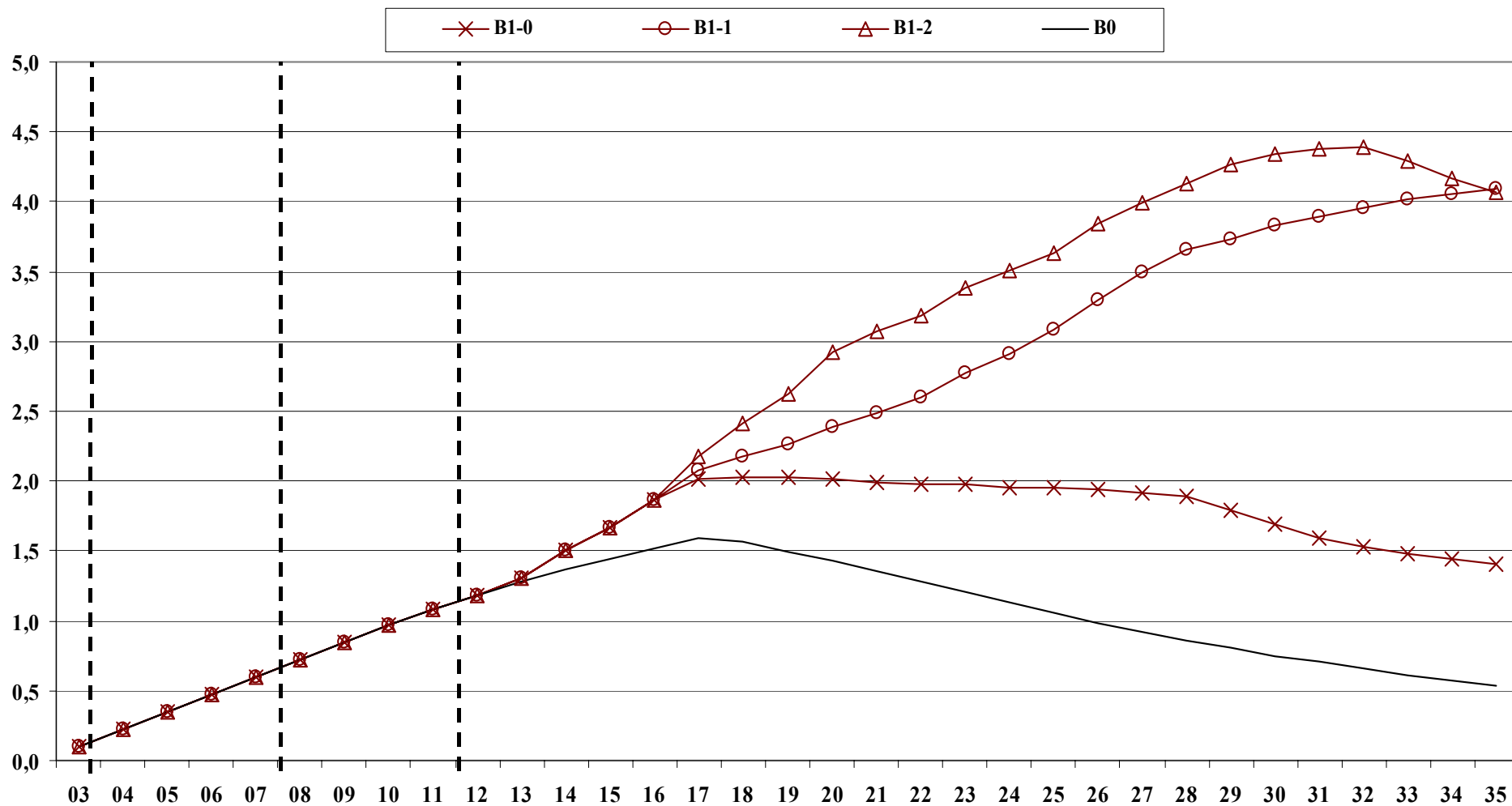


Возможные дополнительные
расходы на уходящих
контрактников

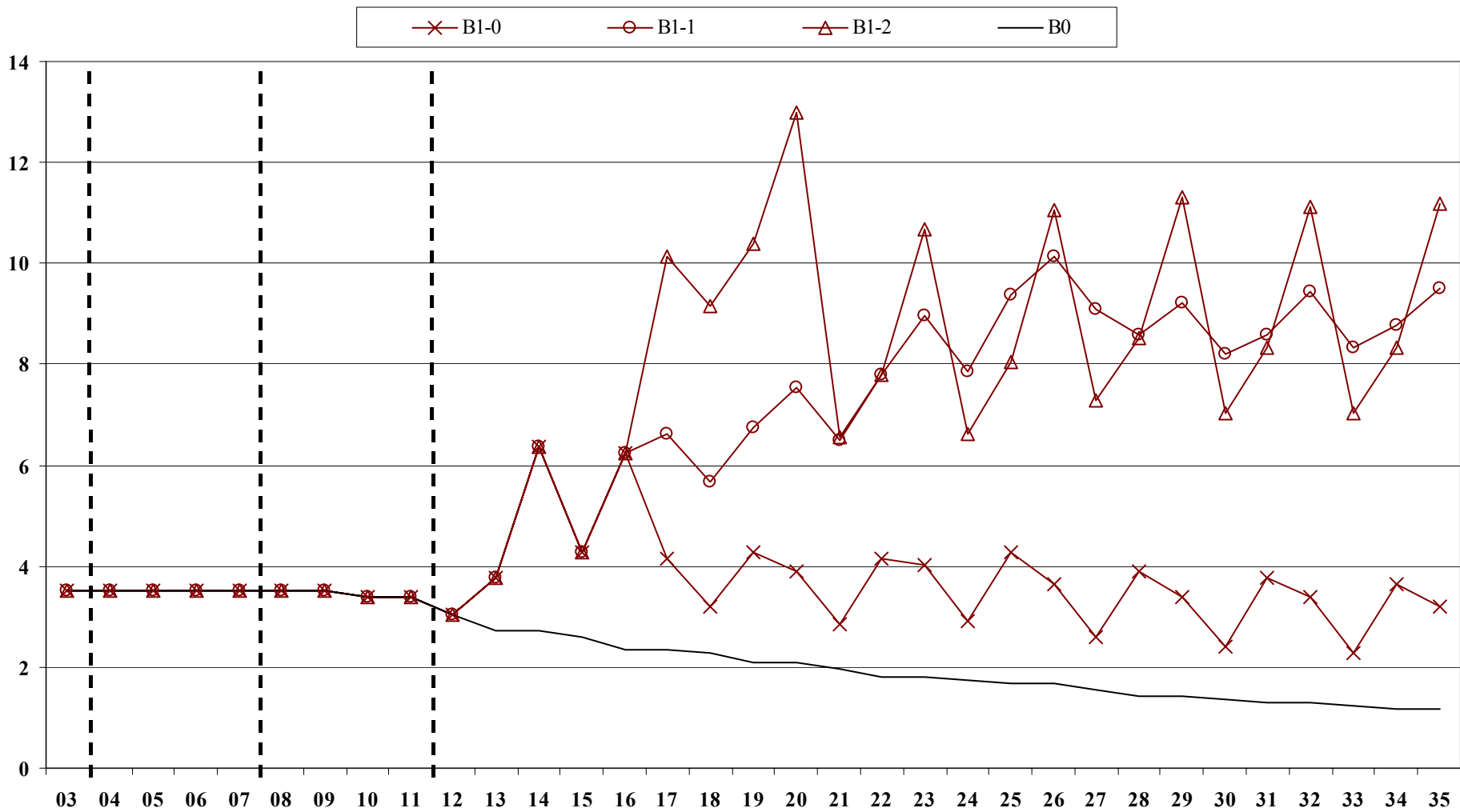
Возможные дополнительные расходы на выходные пособия уходящих контрактников (млрд. руб./год)



Возможные дополнительные расходы на пенсии уходящим контрактникам (млрд. руб./год)



Возможные дополнительные расходы на жильё уходящим контрактникам (млрд. руб./год)



Итоги семинара,

проведенного в ИЭПП 25 февраля 2004 года

Тема «Социально-экономические проблемы начавшегося перевода военной организации России на новую систему комплектования»

Цели семинара:

1) Проанализировать проблемы, связанные с переводом военной организации РФ на новую систему комплектования, особенно научные аспекты этих проблем.

2) Оценить ожидаемые военно-экономические и социально-экономические последствия, к которым может привести осуществление принятой федеральной целевой программы и законодательных инициатив.

3) Наметить научно обоснованные рекомендации для управленческих органов, способствующие наращиванию ожидаемых положительных результатов начавшегося перехода на новую систему комплектования, парированию возможных негативных последствий и уточнению рационального облика новой системы комплектования.

Результаты обсуждения

Участники семинара, обсудив доклад заведующего лабораторией военной экономики ИЭПП профессора В.И.Цымбала, отмечают, что принятые в 2003 году Правительством РФ решения (от 25 августа № 523) стали значительным событием для военной организации РФ и общества. Они конкретизировали мероприятия по переходу военной организации России на новую систему комплектования и направлены на достижение установок, высказанных Президентом РФ в его послании Федеральному Собранию РФ, а также задач, сформулированных в «Основах государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года».

Важнейшими практическими шагами следует считать:

- утверждение Правительством РФ федеральной целевой программы (ФЦП) «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004-2007 годы,
- выделение в федеральном бюджете на 2004 год целевых расходов на осуществление мероприятий ФЦП;
- принятие решения о необходимости заблаговременного (в 2004 году) законодательного закрепления существенно сокращённого срока службы по призыву (до одного года с 1.01.2008 г.), что необходимо для обеспечения всесторонней подготовки к такому сокращению;
- разработку соответствующих законопроектов и начало рассмотрения их Государственной Думой.

Переход на новую систему комплектования военной организации РФ лицами рядового и младшего командного состава (РМКС) - контрактниками призван обеспечить повышение боеспособности войск (сил) и частичное снятие напряжённости, которая сложилась в обществе вследствие ряда правонарушений в военной организации и системе призыва, опасностей военной службы, а также экономических факторов. Реализация ФЦП должна дать положительный военно-экономический и социальный эффект.

Вместе с тем, как показали экспертные оценки, а также результаты математического моделирования вариантов перехода на новую систему комплектования, при некоторых условиях возможны негативные последствия запланированных мероприятий и принимаемых решений по их осуществлению.

В числе негативных можно назвать следующие последствия:

1) заложенный в ФЦП темп роста количества контрактников в частях постоянной готовности (ПГ) и недостаточное внимание к нуждам контрактников вне частей ПГ могут привести к тому, что к назначенному моменту перехода на сокращённую продолжительность службы по призыву (к весне 2008 года) количество лиц, которых необходимо будет призвать, существенно не сократится; следовательно, даже при выполнении всех мероприятий, предусмотренных ФЦП, окажется необходимым резко увеличить призыв;

это вызовет напряжённость в обществе и трудности в укомплектовании по призыву;

2) уровень надбавок к денежному довольствию контрактников, введенный приказом министра обороны, оказался в настоящее время ниже средней заработной платы по стране; как следствие, могут возникнуть трудности с набором контрактников в воинские части постоянной готовности, включённые в ФЦП;

реализация ФЦП может быть сорвана, что ещё более усугубит последствия, отмеченные в пункте 1; сокращение срока службы по призыву может оказаться неосуществимым;

3) принятый при рассмотрении ФЦП принцип введения надбавок не только контрактникам, которые будут проходить службу в частях постоянной готовности, но и их командирам-офицерам, не распространяется на офицеров, проходящих службу в других воинских частях; отнесение этих офицеров к категории хуже обеспечиваемых не всегда может быть убедительно объяснено; это увеличит отток не только контрактников РМКС, но и молодых офицеров из воинских частей, не попавших в перечень постоянной готовности;

задержка с переходом воинских частей, несущих боевое дежурство, на новую систему комплектования и новые условия службы может отрицательно сказаться на их укомплектованности и боеспособности;

4) находящийся в Думе законопроект, определяющий изменения в статусе новых контрактников и порядке их службы, не коснулся законоположений о праве на предоставление жилья в собственность; они пока останутся действующими; а это значит, что те из контрактников, которые сейчас служат и будут набраны в части постоянной готовности в рамках нынешнего законодательства, через 10-12 лет выслуги могут заявить об этом своём праве; приток военнослужащих в очередь на предоставление жилья возрастёт за счёт контрактников, в то время как эта очередь и без них исчисляется количеством более 170 тыс. человек;

затягивание поправок в законы, регулирующие порядок обеспечения военнослужащих жильём, может негативно отразиться на решении этой проблемы;

5) находящийся в Думе законопроект не устанавливает ограничения на переход военнослужащих после завершения службы по первому контракту - к продолжению её по второму контракту и далее; при отсутствии регламентации на продление контракта возникает долговременная опасность постепенного увеличения количества лиц, которые будут дослуживать до пенсии на должностях солдат и сержантов; а это, во-первых, снизит боеспособность воинских частей, а во-вторых, приведёт в будущем к существенному увеличению количества военных пенсионеров и соответствующему расходу средств;

закрепление кадровой политики государства в законах РФ необходимо уже сейчас, в самом начале перехода на новую систему комплектования.

Представляется целесообразным скоординировать исследования по анализу последствий осуществления ФЦП и сокращения продолжительности службы по призыву, а также соответствующую законодательную деятельность.

Целью дальнейших семинаров должно быть более детальное обсуждение проблем перехода военной организации России на новую систему комплектования, а главное, - выработка предложений по активизации этого перехода и заблаговременному парированию возможных негативных последствий.