Михаил ГАЦКО

Новый облик Вооруженных сил: проблемы численности и комплектования

Оптимизация численности армии и флота и совершенствование системы их комплектования являются одним из приоритетных направлений проводимой в России военной реформы. В современных условиях от Вооруженных сил России требуется не только готовность к противодействию локальным конфликтам и террористическим актам, но и мобилизационная готовность к отражению широкомасштабной агрессии, исключить которую полностью невозможно.

Необходимость совершенствования обеспечения военной организации государства качественными людскими ресурсами очевидна. Однако вопросы совершенствования системы комплектования армии и военно-морского флота еще не нашли должного теоретического обоснования, а также законодательного закрепления и надлежащего финансирования.

Рассмотрим проблематику этого направления военной реформы.

ОПТИМИЗАЦИЯ ЧИСЛЕННОСТИ АРМИИ И ФЛОТА

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1878сс штатная численность Вооруженных сил Российской Федерации с 1 января 2016 г. должна составлять 1 млн военнослужащих [1]. В настоящее время эта цифра превышена лишь на 120 тысяч человек, и на первый взгляд кажется, что до 2016 года задача сокращения 120 тысяч военнослужащих может быть легко выполнена.

Сегодня российская армия насчитывает 355 тыс. офицеров, составляя почти 32% из общего числа военнослужащих **(рис.1)**. В новых Вооруженных силах Российской Федерации доля офицеров должна быть не больше 15% (т.е. 150 тысяч), что станет соответствовать параметрам, принятым в современных зарубежных армиях. Сокращение предполагается осуществить поэтапно, исходя из реализации следующих мероприятий:

1) первоочередного сокращения вакантных офицерских должностей (около 40 тыс.);

2) увольнения офицеров, достигших предельного возраста пребывания на военной службе (26,7 тыс. достигли предельного возраста, у 9,1 тыс. офицеров он наступит в 2009 г.);

3) увольнения в запас офицеров, призванных на военную службу после окончания гражданских вузов (7,5 тыс. офицеров);

4) постепенного увольнения офицеров, сокращения занимаемых ими должностей, замены этих должностей на должности, комплектуемые сержантами либо гражданскими специалистами.

Планируется упразднение такой категории военнослужащих, как прапорщики и мичманы (140 тыс. человек). Их должности будут заменены на должности сержантов, проходящих военную службу по контракту, либо на должности гражданского персонала.

Масштабное сокращение воинских должностей, подлежащих замещению офицерами и прапорщиками (мичманами), предусмотрено осуществить в 2009-2012 гг. Однако соответствующего законодательного и финансового обеспечения предстоящего массового увольнения указанных категорий военнослужащих пока нет.

При увольнении офицеров и прапорщиков (мичманов), сокращаемых в связи с оптимизацией численности Вооруженных сил Российской Федерации, в интересах реализации их прав на обеспечение жильем (в случае нуждаемости), на бесплатную профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей, а также на получение соответствующих денежных выплат, положенных им при увольнении, потребуется дополнительное финансирование, которое в федеральном бюджете в необходимом объеме еще не предусмотрено. Указанные обстоятельства требуют законодательного закрепления финансирования про-

Рисунок 1. Соотношение категорий воинских званий в структуре офицерского корпуса Вооруженных сил РФ.



Михаил ГАЦКО – заместитель начальника 4 ЦНИИ Минобороны России, полковник юстиции, кандидат философских наук

цесса сокращения численности офицеров и прапорщиков (мичманов) в период их массового увольнения с военной службы в 2009-2012 гг.

Кроме того, необходимо позаботиться и о сохранении в интересах национальной обороны неиспользованного потенциала молодых офицеров и прапорщиков (мичманов), которые будут вынуждены досрочно уволиться с военной службы в ходе предстоящего сокращения армии и флота. Думается, что было бы полезным сохранить их прочную и постоянную связь с армией. В этих целях предлагается проработать вопрос о законодательном установлении нового вида службы в резерве Вооруженных сил Российской Федерации. В него могут зачисляться военнослужащие, проходившие службу по контракту и досрочно уволенные в связи с проведением организационно-штатных мероприятий, вызванных отсутствием потребности Вооруженных сил Российской Федерации в сохранении ранее установленной численности личного состава. В резерве должны находиться молодые офицеры и прапорщики (мичманы), не достигшие предельного возраста пребывания на военной службе. С ними будет целесообразно проводить регулярные краткосрочные военные сборы, а также привлекать их к участию в военных учениях и иных мероприятиях.

В целях материального стимулирования прохождения службы в резерве Вооруженных сил Российской Федерации необходимо сохранить ежемесячную выплату резервистам оклада по воинскому званию.

В Минобороны России предпринимаются меры по материальному стимулированию службы офицерского состава. Однако некоторые из указанных мер вызывают серьезную критику не только в армейской среде, но и за ее пределами. Так, приказом министра обороны Российской Федерации от 2 августа 2008 года № 400 «О награждении деньгами офицеров Вооруженных Сил Российской Федерации» с 1.01.2009 г. установлено дополнительное премирование лучших офицеров, отличившихся по итогам года. На такое материальное стимулирование офицеров выделено 100 млрд рублей, эта сумма распределена на три года: в 2009 г. – 25 млрд рублей, а в 2010 и 2011 гг. – соответственно 33 и 42 млрд рублей.

Ежемесячно могут премироваться только 34 тысячи человек, т.е. всего лишь 10% от общей численности офицерского корпуса Вооруженных сил и только из частей постоянной готовности, несущих боевое дежурство и выполняющих специальные задачи. Если же офицер служит в обычной, а не в «боевой» части, не несет боевого дежурства, а, например, учится в военной академии либо занят исследовательской деятельностью в военном НИИ, то ему на награждение рассчитывать вообще не приходится.

Таким образом, выборочное и весьма ограниченное денежное стимулирование, установленное приказом министра обороны Российской Федерации от 2 августа 2008 года № 400, вряд ли будет способствовать повышению уровня доходов основной массы офицеров Вооруженных сил Российской Федерации.

РОТАЦИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

15 апреля 2009 г. министром обороны Российской Федерации утверждена «Инструкция о ротации офицеров в Вооруженных Силах Российской Федерации». Определено, что ротация будет проводиться через три года. Инструкцией предусмотрены три ее вида: профессионально-должностная (со сменой должности, но без перевода в другую местность); территориальная (со сменой места службы, но без изменения военно-учетной специальности); смешанная (сочетающая черты вышеуказанных ротаций).

Особенности и отличия видов ротаций офицерского состава представлены в **таблице 1**.

Положения, содержащиеся в инструкции министра обороны о ротации, пока не закреплены ни в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе», ни в «Положении о порядке прохождения во-

Таблица 1. Виды и особенности ротаций офицеров Вооруженных сил Российской Федерации.

Виды ротации офицеров Вооруженных сил	Особенности видов ротации
1. Профессионально-должностная ротация	Предусматривает два варианта назначения офицера без перевода его в другую местность: 1) офицер, прослуживший в занимаемой воинской должности установленный для нее срок, назначается на равную, высшую или низшую воинскую должность с той же (родственной или по которой у него имеется необходимая подготовка) военно-учетной специальностью (ВУС), но с другим функциональным предназначением; 2) офицер, прослуживший в занимаемой воинской должности установленный для нее срок, назначается на равную, высшую или низшую воинскую должность с другой (не родственной и по которой у него не имеется необходимой подготовки) ВУС с возможной сменой вида (рода войск) Вооруженных сил
2. Территориальная ротация	Устанавливает, что офицер, прослуживший в занимаемой воинской должности установленный для нее срок, назначается на равную, высшую или низшую воинскую должность с той же (родственной или по которой у него имеется необходимая подготовка) ВУС, но со сменой климатических (экологических) условий или с назначением в воинские части других видов (родов войск) Вооруженных сил, военных округов, флотов или в воинские части, находящиеся за пределами Российской Федерации
3. Смешанная (комбинированная) ротация	Смешанная ротация предусматривает: 1) назначения офицеров на равные, высшие или низшие воинские должности со сменой ВУС и с переводом в воинские части других видов (родов войск) Вооруженных сил, военных округов, флотов или в воинские части, находящиеся за пределами Российской Федерации; 2) назначения офицеров на равные, высшие или низшие воинские должности без смены ВУС и с переводом в воинские части других видов (родов войск) Вооруженных сил, военных округов, флотов или в воинские части, находящиеся за пределами Российской Федерации

енной службы». Там практически отсутствуют правовые нормы, определяющие сроки нахождения военнослужащего в той или иной должности; условия, сроки, обязательность (или необязательность) прохождения военной службы в том или ином регионе; последовательность назначения военнослужащих на воинские должности в порядке возрастания их старшинства. Исключение составляет регламентация процесса ротации офицерских кадров в районах со сложными климатическими условиями, в зонах радиоактивного загрязнения, а также в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах.

Кроме того, введение института периодической ротации военнослужащих потребует значительных финансовых и материальных затрат. В действительности ротация станет возможной только тогда, когда заменяемые через каждые три года офицеры будут гарантированно обеспечиваться служебным жильем, когда им будет установлено денежное пособие в связи с переездом к новому месту службы в размере, адекватном затратам на жилищно-бытовое обустройство по новому месту службы.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РФ

Существующая система комплектования Вооруженных сил РФ уже не отвечает потребностям обеспечения военной организации государства необходимым количеством подготовленного в военном отношении личного состава, способного выполнять свои задачи. Сегодня в Вооруженных силах Российской Федерации некомплект рядового и сержантского состава достигает 40% [2]. Причины этого, во-первых, демографический спад; во-вторых, наличие излишне либерального законодательства, дающего множество оснований для отсрочек и освобождения от призыва на военную службу; в-третьих, крайне неудовлетворительные показатели состояния здоровья призывников; в-четвертых, низкий уровень их подготовки к несению военной службы. Все это требует увеличения доли военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

В течение 2004-2007 гг. на новый способ комплектования было переведено 80 соединений и воинских частей численностью 147,5 тысячи [3]. Число военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на рядовых и сержантских должностях, увеличилось с 22 тысяч до 96,7 тысячи человек.

Однако перевод значительного контингента на контрактный способ комплектования еще не означает, что все они станут профессиональными военными.

Статистика свидетельствует, что с 2003 по 2007 гг. из Вооруженных сил Российской Федерации досрочно уволились 18 тысяч контрактников (каждый пятый). Согласно данным Социологического центра Минобороны России, лишь 15-19% военнослужащих, проходящих службу по контракту, готовы заключить второй контракт. Таким образом, уже в ближайшие годы войска могут лишиться основной массы людей, заключивших контракты в 2005-2008 гг. сроком на три года и составляющих основу частей и соединений постоянной боевой готовности.

Чтобы улучшить качество контингента приходящих на военную службу по контракту, необходимо существенно повысить критерии их отбора. В настоящее время в контрактники берут почти всех, кто изъявляет желание, а необходим конкурсный отбор. Количество граждан, желающих поступить на военную службу по контракту, может возрасти только в том случае, если сама служба будет привлекательной как по уровню доходов, так и по социально-бытовым условиям.

В этих целях распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 г. № 1016-р утверждена Концепция Федеральной целевой программы «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-морского флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009 – 2015 годы)». В результате ее реализации во всех силовых структурах планируется увеличить к 2016 г. количество военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на рядовых и сержантских должностях, с 43,5 до 107,7 тысячи человек, то есть на 64,2 тысячи. Собственно в Вооруженных силах Российской Федерации число военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на рядовых и сержантских должностях, планируется увеличить с 42,5 до 87,2 тысячи, или на 44,7 тысячи человек.

При комплектовании рядовых и сержантских должностей военнослужащими по контракту Министерство обороны Российской Федерации особую заинтересованность проявляет в привлечении на контрактную службу семейных граждан. Их доля составит 30% от общей численности рядовых и младших командиров, переводимых на службу по контракту.

Поскольку привлечь семейных граждан на военную службу по контракту можно будет лишь в случае решения их жилищно-бытовых проблем, в программе запланировано создание необходимого фонда служебного жилья. В соответствии с ней в Вооруженных силах Российской Федерации предполагается к 2016 году обеспечить жильем 47,9 из 87,2 тысячи рядовых (матросов) и сержантов (старшин), переводимых на военную службу по контракту.

СОЗДАНИЕ ИНСТИТУТА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ МЛАДШИХ КОМАНДИРОВ

В 2008 г. в Вооруженных силах Российской Федерации насчитывалось свыше 110 тыс. должностей сержантов и старшин, из которых контрактниками было укомплектовано только 28,6 тысяч должностей младших командиров.

Сегодня младшие командиры из

Таблица 2. Планируемая динамика увеличения в Вооруженных силах числа сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту.

Категории военно-служащих	Количество военнослужащих		
	2008-2013 гг.	2014 г.	2015 г.
Сержанты	23517	44223	66143
Старшины	5141	5141	5141
Всего младших командиров	28658	49364	71284

числа сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, мало чем отличаются от солдат. Юридически сержанты и старшины являются начальниками для рядовых и матросов. Фактически же младшие командиры не обладают статусом, позволяющим эффективно решать поставленные перед ними задачи. Представляется, что только появление сержантского корпуса, укомплектованного на контрактной основе, приведет к радикальному улучшению ситуации в армии.

В октябре 2006 г. министром обороны Российской Федерации был утвержден комплекс мер по формированию института профессиональных сержантов. До 2010 года планируется укомплектовать должности сержантов и старшин военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, а также провести эксперимент по введению штатных должностей главных сержантов. В дальнейшем предполагается до 2016 г. планомерное увеличение количества сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту **(табл 2)**.

Кроме того, необходимо подготовить изменения и дополнения в нормативно-правовую базу, определяющие правовой статус младших командиров. Очевидно, что существующая законодательная база, регламентирующая статус сержантов и старшин, явно устарела и не соответствует современным реалиям. Очевидна необходимость разработки «Положения о сержантах Вооруженных сил Российской Федерации». В этом документе целесообразно регламентировать вопросы, касающиеся комплектования сержантских должностей. Так, требуют уточнения порядок отбора и комплектования сержантских должностей, вопросы перемещения сержантов по службе и пр.

Военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, должен быть уверен в своем будущем, тогда в армию придут лучшие представители общества. Нужно создавать условия, чтобы солдаты (матросы) и сержанты (старшины) служили по три-четыре контрактных срока, дослуживаясь до военной пенсии и увольнения. Достичь этого можно только за счет реального повышения размера денежного довольствия военнослужащих, расширения пакета предоставляемых им социальных льгот, улучшения их жилищных и культурно-досуговых условий.

Литература

1. Выписка из Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1878сс «О некоторых вопросах Вооруженных Сил Российской Федерации» // Красная звезда. 2009. 15 января.
2. Лысухин Н. Я. Геополитическое положение и оборонные возможности России. М.: Военная академия РВСН им. Петра Великого, 2006. С.212.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2003 г. № 523 «О федеральной целевой программе «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004-2007 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 35. Ст. 3440.

Эффективность управления. Что читать

Российская академия государственной службы при Президенте РФ (РАГС). **Ученые записки РАГС. Вып. 1(9)** / под общ. ред. В.К. Егорова, В.М. Герасимова; РАГС при Президенте РФ. - М.: Изд-во РАГС, 2009. - 291 с.	Выпуском настоящего труда РАГС начинает регулярное издание «Ученых записок». Данное издание отвечает потребностям дальнейшего развития отечественной науки и практики, в том числе применительно к вопросам повышения эффективности функционирования государственного аппарата. Предпринята попытка комплексного подхода к исследованию актуальных проблем современности в области общественных наук.
Хиллман А.Л. Государство и экономическая политика. Возможности и ограничения управления: учебное пособие / Хиллман Арье Л.; пер. с англ. под науч. ред. В.В. Бусыгина, М.И. Левина. - М.: ГУ ВШЭ, 2009. - 879 с.	Учебное пособие предлагает новый взгляд на современные средства и методы анализа экономики общественного сектора и политики в этой области. Автор исследует современные тенденции развития науки о государственном управлении, которые выражаются в использовании возможностей и ограничений экономики общественного сектора и общественных финансов в условиях переходных экономических и политических процессов.
Куриц С.Я. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права: монография / С.Я. Куриц, В.П. Воробьев. - М.: МГИМО-Университет, 2009.- 470 с.	Монография посвящена анализу функционирования системы государственного управления и права, выявлению причин возникновения проблем, кризисов и конфликтов внутри государства и в его взаимодействии с окружением. Используя системный подход и метод диагностики болезней, который впервые применен к системе управления государством, установлены признаки эталона здорового государства, заложена основа для надежного прогнозирования. Апробация диагностики проведена на базе конституций ряда государств мира.