

М. Ф. ГАЦКО

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СТРОИТЕЛЬСТВА
ВООРУЖЁННЫХ СИЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

М.Ф. ГАЦКО

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СТРОИТЕЛЬСТВА
ВООРУЖЁННЫХ СИЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Москва
Издательство «Флинта»
Издательство «Наука»
2008**

УДК 355/359
ББК 68.49 (2Рос)
Г24

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации *О.В. Дамаскин*;
доктор юридических наук, профессор *А.Г. Залужный*;
доктор юридических наук *М.П. Фомиченко*

Гацко М.Ф.
Г24 Правовое обеспечение строительства Вооружённых Сил
Российской Федерации. – М.: Флинта : Наука, 2008 . – 342 с.
ISBN 978-5-9765-0756-2 (Флинта)
ISBN 978-5-02-034916-2 (Наука)

В монографии рассматриваются актуальные проблемы правового обеспечения строительства Вооружённых Сил России в современных условиях. Автор анализирует состояние правового регулирования строительства Стратегических сил сдерживания и Сил общего назначения, а также проблемы осуществления гражданского контроля над Вооружёнными Силами и их строительством. Особое внимание уделено исследованию отечественной и зарубежной систем комплектования военной организации государства людскими ресурсами, правовым аспектам совершенствования социальной защиты военнослужащих.

Монография предназначена для государственных служащих, широкого круга читателей, а также специалистов, интересующихся проблемами строительства отечественных Вооружённых Сил.

УДК 355/359
ББК 68.49 (2Рос)

ISBN 978-5-9765-0756-2 (Флинта)
ISBN 978-5-02-034916-2 (Наука)

© Гацко М.Ф., 2008

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
Глава 1. Состояние и проблемы правового обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации в современных условиях	7
§ 1. Состояние правового регулирования строительства Вооружённых Сил Российской Федерации	7
§ 2. Проблемы правового регулирования строительства Стратегических сил сдерживания	44
§ 3. Правовые аспекты совершенствования структуры и состава Сил общего назначения, а также системы управления группировками войск	54
§ 4. Правовые проблемы осуществления гражданского контроля над Вооружёнными Силами Российской Федерации и их строительством	67
Глава 2. Проблемы правового регулирования комплектования Вооружённых Сил	83
§ 1. Понятие, система и принципы комплектования вооружённых сил военнослужащими.....	83
§ 2. Становление и развитие системы комплектования вооружённых сил России.....	104
§ 3. Зарубежный опыт правового регулирования использования различных систем комплектования вооружённых сил военнослужащими.....	123
§ 4. Правовые проблемы совершенствования системы комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации военнослужащими.....	183

Глава 3. Совершенствование социального обеспечения военнослужащих как один из приоритетов строительства современных Вооружённых Сил	217
§ 1. Динамика и тенденции изменения системы социального обеспечения военнослужащих и членов их семей	221
§ 2. Проблемы правового регулирования натурального обеспечения военнослужащих	246
§ 3. Правовые проблемы совершенствования пенсионного обеспечения военнослужащих	276
§ 4. Влияние социально-правовых проблем на строительство Вооружённых Сил Российской Федерации	291
Заключение	306
Литература	315

ВВЕДЕНИЕ

Развитие современной российской государственности осуществляется в условиях усиления военной нестабильности в мире. В начале XXI века Российская Федерация столкнулась с проблемой преодоления новых вызовов и угроз в сфере обеспечения её военной безопасности, что детерминирует необходимость строительства таких Вооружённых Сил, которые могли бы эффективно противодействовать всем вызовам, опасностям и угрозам, как реальным, так и потенциальным. В этой связи возникла проблема существенной корректировки основных приоритетов строительства Вооружённых Сил в интересах гарантированного обеспечения интересов военной безопасности Российской Федерации. Указанные обстоятельства обуславливают и необходимость совершенствования правового обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации в современных условиях.

Строительство Вооружённых Сил относится к областям государственной жизни, в которых необходима наиболее полная правовая регламентация, которая в должном объёме ещё не достигнута. В правовом регулировании строительства Вооружённых Сил Российской Федерации проявляется отставание разработки необходимых законодательных актов от предъявляемых военно-политическим руководством государства требований в области обороны и обеспечения военной безопасности России. Так, до настоящего времени вопросы реформирования и строительства Вооружённых Сил, осуществления гражданского контроля за деятельностью военной организации государства и финансированием расходов на национальную оборону, деятельности Стратегических сил сдерживания и Сил общего назначения и другие ещё не нашли своего закрепления на законодательном уровне.

В вопросах правового регулирования строительства отечественных Вооружённых Сил сложилась практика увеличения количества нормативных документов концептуального характе-

ра, принятых на подзаконном уровне, однако на законодательном уровне происходит отставание разработки необходимых нормативных правовых актов от потребностей в области строительства современных Вооружённых Сил. Пробелы в правовом обеспечении строительства Вооружённых Сил должны восполняться не только принятием на подзаконном уровне концептуальных документов долгосрочного планирования, но и повышением их правового статуса путём закрепления в соответствующих федеральных законах.

Назрела необходимость разработки и введения в действие новых нормативных правовых документов по применению Вооружённых Сил в современных вооружённых конфликтах, по обеспечению системы государственного и военного управления на стратегических направлениях, а также по комплектованию армии и флота военными служащими, проходящими военную службу по контракту, обеспечению их социальной защиты.

Анализ практики строительства Вооружённых Сил Российской Федерации позволяет прийти к выводу, что развитие военного законодательства, а также складывающаяся на его основе правоприменительная практика значительно опережают теорию военного права. Несмотря на очевидные достижения отечественной военно-правовой науки, теория российского военного права сегодня отстаёт от реальных запросов в области строительства Вооружённых Сил Российской Федерации. В целом в настоящее время имеет место противоречие между необходимостью совершенствования правового обеспечения строительства Вооружённых Сил и отсутствием достаточной теоретической базы для получения новых научных знаний, способных обеспечить оптимизацию правового регулирования практической деятельности в области военного строительства.

Предлагаемая книга, по мнению автора, позволит читателю лучше представить основные приоритеты правового обеспечения строительства Вооружённых Сил в современной России.



Глава 1

СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА ВООРУЖЁННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

§ 1. Состояние правового регулирования строительства Вооружённых Сил Российской Федерации

Проблемы правового обеспечения военного строительства и обороны государства отражены в трудах ряда отечественных специалистов, получивших широкое научное признание в советский период. В их числе исследования Ю. М. Бирюкова, А. С. Емелина, Ю. Д. Казанчева, Н. Н. Королькова, И. Ф. Побежимова, П. И. Романова, В. Г. Стрекозова, и других учёных¹.

¹ См.: *Бирюков Ю. М.* Советское военное законодательство и его роль в строительстве и укреплении Вооружённых Сил СССР: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВПА, 1968.; *Емелин А. С.* Правовые основы строительства советских вооружённых сил, 1917 – 1977 гг. – М.: Военный Краснознаменный институт, 1986. – 200 с.; *Казанчев Ю. Д.* Компетентия высших органов государственной власти и управления СССР в области руководства советскими Вооружёнными Силами: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1977. – 197 с.; *Корольков Н. Н.* Правовые основы строительства кадровой Советской Армии в предвоенные годы: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВЮА, 1956.; *Побежимов И. Ф.* Единоначалие, воинская дисциплина и законность в Советской Армии (опыт правового исследования): Дисс. ... докт. юрид. наук. М.: – ВЮА, 1955. – 633 с.; *Романов П. И.* Правовые основы строительства Вооружённых Сил СССР. – М., 1958. – 208 с.; *Стрекозов В. Г.* Конституционные основы защиты социалистического отечества: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1981. – 39 с. и др.

Современные проблемы реформирования и строительства Вооружённых Сил Российской Федерации рассматриваются в трудах В. Ф. Акулича, Р. А. Загидулина, Н. И. Звинчукова, В. А. Озерова, С. А. Караганова, С. В. Корнишина, А. М. Кривенко, А. Л. Криводубского, А. Г. Толстоброва и других¹.

Отмеченные работы служат теоретической основой для дальнейшего исследования различных аспектов обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации. Вместе с тем, отмечая безусловную продуктивность проведённых исследований в области обороны и обеспечения военной безопасности, необходимо признать, что общественная потребность в разработке актуальных теоретических и методологических вопросов военного строительства ещё далеко не удовлетворена.

¹ См.: Акулич В. Ф. Проблемы реформирования Вооружённых Сил Российской Федерации: философско-политологический анализ: Дисс. ... канд. философ. наук. – М., 1998. – 198 с.; Загидулин Р. А. Первичность реформы военного законодательства – необходимое условие реформирования Вооружённых Сил Российской Федерации: основные направления и принципы правовой реформы: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 1999. – 207 с.; Звинчуков Н. И. Строительство Вооружённых Сил: сущность, содержание, приоритеты; социально-философский анализ: Дисс. ... канд. философ. наук. – М., 1996. – 189 с.; Озеров В. А. Конституционно-правовые основы военной реформы в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: РАГС, 2001. – 25 с.; Военное строительство и модернизация Вооружённых Сил России / Доклад Совета по внешней и оборонной политике под ред. С. А. Караганова // Военно-промышленный курьер. – 2004. – №14 (31), №15 (32); Корнишин С. В. Правовые основы военного строительства / Военное право: Учебник. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – М.: За права военнослужащих, 2004.; Кривенко А. М. Военная организация России в условиях социальной трансформации (политологический анализ): Дисс. ... докт. политич. наук. – М., 2003. – 359 с.; Криводубский А. Л. Состояние и перспективы развития процесса реформирования Вооружённых Сил в условиях трансформации российского общества: Дисс. ... канд. социол. наук. – Н. Новгород, 2003. – 212 с.; Толстобров А. Г. Реформа Вооружённых Сил и её влияние на обеспечение военной безопасности России в конце XX – начале XXI веков. Дисс. ... канд. политич. наук. – Н. Новгород, 2001. – 193 с.

Несмотря на наличие научных работ по различным вопросам военного строительства, ещё остаются не исследованными проблемы правового обеспечения строительства Вооружённых Сил современной России. Так в отечественной военно-правовой науке пока отсутствует целостное представление о механизме правового обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, не выработан единый подход к правовому регулированию гражданского контроля над ними, в полной мере не исследованы проблемы применения воинских формирований в чрезвычайных ситуациях, а также их использования за пределами территории России, сделаны лишь первые шаги по изучению и обобщению отечественного опыта комплектования армии и флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту. Указанные обстоятельства детерминируют необходимость исследования проблем, относящихся к правовому регулированию строительства Вооружённых Сил современной России.

Рассмотрим сущность и соотношение понятий «строительство вооружённых сил» и «военное строительство».

Термин «строительство вооружённых сил» упоминается в пункте 4 статьи 2 Федерального закона «Об обороне», однако сущность этого термина в отечественном законодательстве не раскрывается. Термин «военное строительство» применяется в Военной доктрине Российской Федерации (в преамбуле, а также в п.п. 7, 16, 17, 18, 24 её I раздела), кроме того, рассматриваемый термин употребляется в ряде указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам обороны и военной безопасности. Однако на законодательном уровне термин «военное строительство» также не употребляется и его правовое содержание ещё не определено. Только во «Временном руководстве по планированию строительства Вооружённых Сил Российской Федерации» приводится следующее определение: строительство Вооружённых Сил – система мероприятий, осуществляемых федеральными

ми органами государственной власти, направленных на преобразование, оснащение, содержание и подготовку Вооружённых Сил к выполнению возложенных на них задач мирного и военного времени¹.

По общепринятому мнению под военным строительством понимается деятельность государства, направленная на создание и развитие её военной организации, а также осуществления руководства ею.

Под строительством же Вооружённых Сил понимается деятельность, направленная на создание и развитие Вооружённых Сил Российской Федерации как ядра военной организации государства и основы обеспечения его военной безопасности, а также руководство ими. Строительство Вооружённых Сил осуществляется в неразрывной связи со строительством всей военной организации государства и является основой военного строительства.

Разграничение понятий «строительство вооружённых сил» и «военное строительство» связано с выделением Вооружённых Сил из военной организации государства, в которую согласно пункту 12 Военной доктрины Российской Федерации входят все войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, органы управления ими, а также часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения военной безопасности.

Таким образом, военное строительство охватывает мероприятия по строительству и развитию всей военной организации государства, а строительство Вооружённых Сил – только армии и военно-морского флота.

Основными задачами правового регулирования строительства Вооружённых Сил Российской Федерации являются:

¹ Подписано в декабре 2006 года Начальником Генерального Штаба Вооружённых Сил Российской Федерации, вводится на период до утверждения Положения о планировании строительства Вооружённых Сил Российской Федерации.

1) разработка нормативных правовых актов по основным направлениям строительства Вооружённых Сил Российской Федерации, исходя из приоритетов государственной политики Российской Федерации в области обороны и военной безопасности;

2) законодательное закрепление концептуальных взглядов военно-политического руководства Российской Федерации на современный облик Вооружённых Сил Российской Федерации, их роль и место в обеспечении военной безопасности России в XXI веке;

3) оптимизация системы и структуры правового обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации и использования их в интересах военной безопасности современной России;

4) научное обоснование необходимости разработки конкретных законодательных и иных нормативных правовых актов в области строительства отечественных армии и военного флота;

5) планирование очередности подготовки федеральных законов и других нормативных правовых актов по вопросам строительства Вооружённых Сил Российской Федерации и использования их в интересах военной безопасности России;

6) кодификация военного законодательства в интересах создания систематизированной нормативной правовой базы строительства Вооружённых Сил Российской Федерации;

7) преодоление имеющихся пробелов в законодательном регулировании строительства Вооружённых Сил Российской Федерации и их применения по назначению, а также их использования не по назначению в чрезвычайных ситуациях.

Правовое регулирование строительства Вооружённых Сил должно отвечать следующим основным принципам:

законность, т. е. соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам Российской Федерации, определяющим роль и место вооружённых сил в жизни общества и государства, их предназначение и особенности применения в различных правовых

режимах, а также соответствие общепринятым нормам международного права и взятым Россией международным обязательствам;

адекватность – т. е. соответствие правового обеспечения строительства вооружённых сил основным направлениям государственной политики Российской Федерации в области военного строительства и утверждённому Президентом Российской Федерации перспективному облику Вооружённых Сил Российской Федерации;

системность – подготовка нормативных правовых актов в области строительства Вооружённых Сил должна происходить последовательно, исходя из единого плана (замысла) и имеющихся условий;

комплексность – система правового обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации должна в полной мере определять все аспекты, касающиеся строительства Вооружённых Сил, законодательные акты в указанной области целесообразно разрабатывать и принимать комплексно (пакетом);

внутренняя и внешняя согласованность – система правового обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации должна исключать пробелы в правовом регулировании рассматриваемых отношений, не содержать дублирования правовых норм и не иметь их разного толкования, а предписания военного законодательства должны быть конкретными и детализированными;

непротиворечивость – нормы, определяющие правовое регулирование строительства и деятельности Вооружённых Сил Российской Федерации не должны противоречить действующему законодательству;

правовая экономия – уменьшение количества нормативно-правовых актов в военной сфере, проведение их кодификации;

преемственность – т. е. учёт отечественного и мирового опыта правового обеспечения строительства вооружённых сил и их использования.

Как отмечается в Докладе Министра обороны Российской Федерации «Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации» в ходе военной реформы была сформирована правовая база строительства и развития Вооружённых Сил. Президентом и Федеральным Собранием был принят целый ряд важнейших законодательных актов, которые определяют структуру взаимоотношений между государственными органами, связанными с военной организацией страны¹.

Первым нормативно-правовым актом Российской Федерации в области строительства Вооружённых Сил стал Указ Президента Российской Федерации от 16 марта 1992 г. № 252 «О Министерстве обороны Российской Федерации и Вооружённых Силах Российской Федерации». В соответствии с этим указом для выработки и непосредственного осуществления военной политики Российской Федерации, проведения кадровой политики, финансового и материально-технического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации создавалось Министерство обороны Российской Федерации. Функции Министра обороны Российской Федерации временно возлагались на Президента Российской Федерации.

Следующим нормативно-правовым актом стало Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 1 апреля 1992 г. № 2637/1-1 «О приоритетах военной политики Российской Федерации». Это постановление определило основные направления государственной политики суверенной России в области обороны и военной безопасности. В соответствии с указанным постановлением Правительству Российской Федерации было рекомендовано: уточнить совместно с Главным командованием Объединённых Вооружённых Сил СНГ объём расходов на нужды обороны; ускорить проведение двусторонних

¹ См.: Иванов С. Б. Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации // Красная звезда. – 2003. – 11 октября.

правительственных переговоров России с другими государствами – членами СНГ и Грузией о статусе воинских формирований Вооружённых Сил бывшего СССР, их обеспечении и координации военно-технической политики; разработать государственную программу военного строительства, конверсии оборонной промышленности и социальной защиты военнослужащих Российской Федерации на период до 1995 года; уточнить функции и структуру органов государственного управления, исключив их дублирование в решении оборонных вопросов; рассмотреть вопрос о создании Государственной комиссии по формированию Вооружённых Сил России и реорганизации оборонной промышленности, а также об образовании государственных органов, ответственных за реализацию и утилизацию высвобождаемых военно-технических средств; пересмотреть нормативы обеспечения деятельности войск в соответствии с изменившимися экономическими условиями и с учётом необходимости решения вопросов социальной защиты военнослужащих.

На комитеты Верховного Совета Российской Федерации по вопросам обороны и безопасности, по законодательству, по делам инвалидов, ветеранов войны и труда, социальной защите военнослужащих и членов их семей была возложена разработка и представление в парламент проектов законов по наиболее актуальным вопросам строительства Вооружённых Сил.

В целях усиления контроля со стороны Верховного Совета Российской Федерации за решением оборонных вопросов предусматривалось:

1) законодательное утверждение государственных программ военного строительства и конверсии оборонной промышленности;

2) утверждение одновременно с федеральным бюджетом структуры и численности Вооружённых Сил Российской Федерации;

3) введение контроля за кадровой политикой в Вооружён-

ных Силах и Министерстве обороны Российской Федерации¹.

Вооружённые Силы Российской Федерации были созданы Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 1992 года № 466 «О создании Вооружённых Сил Российской Федерации»². В указе было определено, что главной целью строительства Вооружённых Сил Российской Федерации является создание и развитие войск, способных обеспечить защиту независимости, суверенитета и территориальной целостности страны, безопасности граждан и других жизненно важных интересов общества и государства.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 17 мая 1992 г. № 219-рп «Об организационных мерах по созданию Министерства обороны Российской Федерации и Вооружённых Сил Российской Федерации» были определены задачи органов законодательной и исполнительной власти по строительству Вооружённых Сил Российской Федерации.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 1992 г. № 466 были изданы первые приказы Министра обороны Российской Федерации по вопросам военного строительства: от 7 мая 1992 г. № 1 «О руководстве Вооружёнными Силами Российской Федерации», от 11 мая 1992 г. № 3 «С объявлением актов о создании Вооружённых Сил Российской Федерации», от 23 мая 1992 г. № 16 «О составе Вооружённых Сил Российской Федерации»³.

В состав Вооружённых Сил Российской Федерации были включены органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, учреждения, организации, военно-учебные

¹ См.: Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 1 апреля 1992 года № 2637/1-1 «О приоритетах военной политики Российской Федерации». // – М.: Электронная правовая система «Гарант». – <http://www.garant.ru>.

² См.: Указ Президента Российской Федерации «О создании Вооружённых Сил Российской Федерации» от 7 мая 1992 г. № 466 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1992 г., № 19, ст. 1077.

³ См.: Справочник по приказам и директивам Министра обороны Российской Федерации. – М., 2003. – 560 с.

заведения бывших Вооружённых Сил СССР, дислоцируемые на территории России, а также находящиеся под российской юрисдикцией войска и силы флота, дислоцированные за пределами России.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 1992 г. № 466 также были установлены основные принципы строительства Вооружённых Сил (см. схему 1).

Схема 1



Осуществление общего руководства Вооружёнными Силами возлагалось на Президента Российской Федерации, который Указом от 7 мая 1992 г. № 466 объявил о своём вступлении в должность Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами Российской Федерации.

В целях приведения военной организации государства в соответствие с потребностями обороны и безопасности, а также реальными экономическими возможностями страны Указом Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с с 1 января 1999 года была преобразована штатная численность военнослужащих Вооружённых Сил и установлена в размере 1,2 млн. единиц¹.

В целях обеспечения контроля хода и результатов выполнения утверждённых Президентом Российской Федерации планов и мероприятий, связанных с осуществлением военного строительства и военной реформы в Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 946 «О мерах по усилению государственного управления военным строительством в Российской Федерации» в составе Администрации Президента Российской Федерации была образована Государственная военная инспекция Президента Российской Федерации. Государственную военную инспекцию Президента Российской Федерации возглавлял Государственный военный инспектор Российской Федерации – Секретарь Совета обороны Российской Федерации А. А. Кокошин.

Государственная военная инспекция от имени Президента Российской Федерации и по его поручению осуществляла контроль за своевременностью и полнотой выполнения планов строительства и развития органов, войск и воинских формиро-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с «О первоочередных мерах по реформированию Вооружённых Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г., № 29, ст. 3516.

ваний, практической реализацией военной политики и Военной доктрины Российской Федерации; соблюдением федеральными органами исполнительной власти экономических характеристик и параметров военной организации, утверждённых в соответствии с нормами и приоритетами военного строительства; использованием органами, войсками и воинскими формированиями средств, выделяемых из федерального бюджета; исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих военное строительство в Российской Федерации, а также осуществляла некоторые другие функции¹. Государственная военная инспекция функционировала до 28 марта 1998 года, когда она была упразднена в связи с изменением структуры государственных органов, курирующих вопросы военного строительства.

Одновременно с упразднением Государственной военной инспекции Указом Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 594 в целях выработки и реализации единой государственной политики в области военного строительства была образована Государственная комиссия Российской Федерации по военному строительству². Председателями указанной комиссии поочередно являлись Председатели Правительства Российской Федерации С. В. Кириенко, Е. И. Примаков и В. В. Путин. В эту комиссию входили Министр обороны Российской Федерации и начальник Генерального штаба Вооружённых Сил, руководители федеральных силовых структур, Министр иностранных дел, представители Совета Безопасности Российской

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 946 «О мерах по усилению государственного управления военным строительством в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 сентября 1997 г., № 35, ст. 4058.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 594 «О Государственной комиссии Российской Федерации по военному строительству» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 июня 1998 г., № 22, ст. 2411.

Федерации, комитета по обороне Государственной Думы Российской Федерации и другие должностные лица. В числе основных задач, возложенных на указанную комиссию, была подготовка предложений по вопросам правового регулирования в области строительства Вооружённых Сил. Эта комиссия просуществовала два года – до 7 июня 2000 года. Поскольку её деятельность во многом дублировала функции Совета Безопасности Российской Федерации, то Указом Президента Российской Федерации от 17 июня 2000 г. № 1119 Государственная комиссия Российской Федерации по военному строительству была упразднена¹.

Несмотря на ликвидацию Государственной военной инспекции и Государственной комиссии Российской Федерации по военному строительству, ими была проделана значительная практическая работа в области военного строительства, в том числе и в части его правового обеспечения. В результате законодательной и нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации, а также соответствующих министерств и федеральных служб сложились основы правового регулирования военного строительства в Российской Федерации.

К настоящему времени сложились основы правового регулирования строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности России. Оборонная функция государства органично следует из нормы, установленной частью 3 статьи 4 Конституции Российской Федерации, где определено, что «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории»². В Конституции Российской Федерации содержатся отсылки к законам по вопросам обороны и военной безопасности, в том числе три отсылки к федеральным

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 2000 г. № 1119 «Об упразднении Государственной комиссии Российской Федерации по военному строительству» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 июня 2000 г., № 26, ст. 2746.

² См.: Конституция Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2005.

конституционным законам и порядка 15 отсылок к федеральным законам.

Так, в соответствии с требованиями Конституции России приняты три федеральных конституционных закона по вопросам обороны и военной безопасности: «О военном положении»¹, «О чрезвычайном положении»² и «О военных судах Российской Федерации»³.

Кроме того, *отсылками Конституции Российской Федерации прямо либо косвенно предусмотрены следующие федеральные законы по вопросам обороны, строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности Российской Федерации:*

1. Об обеспечении целостности и неприкосновенности государственной территории (ч. 3 ст. 4 Конституции);

2. О государственных пенсиях, пособиях и иных гарантиях социальной защиты военнослужащих (ч. 2 ст. 7, ч. 1, 2 ст. 39 Конституции);

3. О противодействии организациям, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности государства, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции);

4. О государственной тайне (ч. 4 ст. 29 Конституции);

5. О воинской обязанности и военной службе (ч. 1, 2 ст. 59 Конституции);

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 февраля 2002 г., № 5, ст. 375.

² См.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации 2001 г., № 23, ст. 2277.; 2003 г., № 27, ст. 2697.; 2005 г. № 10, ст. 753.

³ См.: Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июня 1999 г., № 26, ст. 3170.

6. Об альтернативной гражданской службе (ч. 3 ст. 59 Конституции);

7. Об обороне (п. «м» ст. 71 Конституции);

8. О безопасности (п. «м» ст. 71 Конституции);

9. Об оборонном производстве (п. «м» ст. 71 Конституции);

10. О порядке продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества (п. «м» ст. 71 Конституции);

11. О статусе и защите государственной границы (п. «н» ст. 71, п. «д» ст. 106 Конституции);

12. О статусе Совета Безопасности Российской Федерации (п. «ж» ст. 83 Конституции);

13. О возможности использования Вооружённых Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (п. «г» ст. 102 Конституции);

14. О ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации в области коллективной обороны и международной безопасности (п. «г» ст. 106 Конституции);

15. По вопросам войны и мира (п. «е» ст. 106 Конституции).

Имеющиеся законы, относящиеся к сфере строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности России можно классифицировать в следующие группы:

1) определяющие основы обороны, строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности государства;

2) о мобилизационной подготовке и мобилизации;

3) определяющие порядок прохождения военной службы;

4) по вопросам социальной защиты военнослужащих и членов их семей;

5) касающиеся военно-технических аспектов обороны и военной безопасности;

6) касающиеся деятельности других войск и формирований, выполняющих задачи обороны.

Перечень не является исчерпывающим, поскольку вопросы обороны, строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности Российской Федерации содержатся во многих федеральных законах. Остановимся на основных из них.

Общие основы обороны и строительства Вооружённых Сил устанавливает закон «Об обороне». *Вопросы мобилизационной подготовки и мобилизации регламентируют федеральные законы:* «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «О государственном материальном резерве».

К федеральным законам, устанавливающим порядок прохождения военной службы, относятся: «О воинской обязанности и военной службе» и «Об альтернативной гражданской службе».

Вопросы социальной защиты военнослужащих и членов их семей регламентируют следующие федеральные законы: «О статусе военнослужащих», «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооружённых конфликтах», «О ветеранах», «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы...» и ряд других.

Военно-технические аспекты обеспечения обороны и строительства Вооружённых Сил регламентируют следующие федеральные законы: «О государственном оборонном заказе», «О космической деятельности», «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государ-

ствами», «Об экспортном контроле».

Вопросы строительства Вооружённых Сил также являются предметом регулирования подзаконных актов Российской Федерации, в числе которых указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов военного управления (ведомственные акты) и другие.

Особое место в системе правового регулирования строительства Вооружённых Сил занимают указы и распоряжения Президента Российской Федерации, которые он издаёт по вопросам, отнесённым Конституцией к его компетенции (ч. 1 ст. 90) и которые обязательны для исполнения на всей территории России (ч. 2 ст. 90).

Конституция Российской Федерации предусматривает широкие полномочия Президента Российской Федерации в сфере строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности России. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим (ч. 1 ст. 87), формирует и возглавляет Совет Безопасности (п. «ж» ст. 83), назначает и освобождает высшее командование Вооружённых Сил Российской Федерации (п. «л» ст. 83), присваивает высшие воинские звания (п. «б» ст. 89), вводит военное положение (ч. 2 ст. 87), утверждает военную доктрину (п. «з» ст. 83), ведёт переговоры и подписывает международные договоры о совместной обороне, по вопросам коллективной безопасности и разоружения (п. «б» ст. 86).

Конкретные полномочия Президента Российской Федерации в области строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности России закреплены в федеральных законах от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и других.

Как Верховный Главнокомандующий Президент Российской Федерации осуществляет руководство строительством Вооружённых Сил, утверждает концепции и планы строительства Вооружённых Сил, Мобилизационный план, План применения Вооружённых Сил, планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, План гражданской обороны и Положение о территориальной обороне, План размещения на территории России объектов с ядерными зарядами. Президент России принимает решения о дислокации и передислокации Вооружённых Сил, издает указы о призыве граждан на военную службу, военные сборы, а также об увольнении с военной службы, утверждает общевойсковые уставы, положения о порядке прохождения военной службы, о Министерстве обороны, осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него законом.

К основным нормативно-правовым актам, изданным Президентом Российской Федерации в сфере строительства Вооружённых Сил, относятся: Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»; Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2003 г. № 793 «Вопросы организации альтернативной гражданской службы»; Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г. № 901 «Об утверждении Положения о военном округе Вооружённых Сил Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г. № 900 «О военно-административном делении Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1998 г. № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности»; Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2005 г. № 531 «О военной форме оде-

жды, знаках различия военнослужащих и ведомственных знаках отличия» и др.

Правительством Российской Федерации также принимаются акты в области строительства Вооружённых Сил. Важнейшими из них являются: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663, утвердившее Положение о призыве на военную службу граждан Российской Федерации; Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 719, утвердившее Положение о воинском учёте; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 852, утвердившее Положение о призыве на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направлении их для работы на должностях гражданского персонала Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований, и ряд других.

Таким образом, правовые основы строительства Вооружённых Сил Российской Федерации были заложены с момента образования современной российской государственности и создания российской армии, а также военно-морского флота. Однако принятие нормативно-правовых актов в области строительства Вооружённых Сил нередко носило спонтанный порядок, документы в области обороны и военного строительства зачастую принимались под явным давлением внешних обстоятельств.

Нельзя не согласиться с председателем комитета по обороне и безопасности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. А. Озеровым, что законодательная работа в области строительства Вооружённых Сил, осуществляемая с 1992 года, проводилась непоследовательно. Например, Федеральный закон «Об обороне» был принят ещё до выхода в свет Основных положений военной доктрины Российской Федерации, а

Закон Российской Федерации «О безопасности» – в отсутствие Концепции национальной безопасности¹.

О спонтанности и непоследовательности в принятии нормативных правовых актов по вопросам строительства Вооружённых Сил Российской Федерации наглядно свидетельствует чехарда с ускоренным объединением компонентов стратегических сил, а затем столь же поспешным их разъединением.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с с 1 января 1998 года под единое командование были сведены Ракетные войска стратегического назначения, Военно-космические силы, а также Войска ракетно-космической обороны Войск противовоздушной обороны². Интегрированный вид Вооружённых Сил Российской Федерации перенял своё название от основной из его составных частей – Ракетных войск стратегического назначения.

Создание интегрированных РВСН было во многом оправданным. Так, осуществлённое объединение позволило сократить расходы на содержание интегрированных РВСН с 19,5% до 11% военного бюджета, что было немаловажно в сложных экономических условиях конца 90-х годов³. Именно тогда стратегическим ракетчикам удалось выкроить средства на запуск новых спутников предупреждения о ракетном ударе, благодаря чему удалось сократить на несколько часов время слепоты нашей системы контроля над пусками баллистических ракет некоторыми государствами мира. Также тогда в интегрированных РВСН смогли провести испытания и поставить на боевое дежур-

¹ См.: *Озеров В. А.* Военное строительство в Российской Федерации: правовые аспекты // Вестник Совета Федерации. – 2006. – № 1. – С. 24-31.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с «О первоочередных мерах по реформированию Вооружённых Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г., № 29, ст. 3516.

³ См.: *Сокут С.* Сначала отрезать, потом отмерить. Форсированная перестройка структуры СЯС повлечёт за собой неоправданные расходы // Независимое военное обозрение. – 2000. – 21 июля.

ство первый полк новых баллистических ракет «Тополь-М», которые стали основой современных Ракетных войск стратегического назначения¹. В то же время интеграция имела и недостатки. Так, главное командование РВСН во главе с В. Н. Яковлевым уделяло основное внимание развитию ракетных частей, в то же время космическая составляющая интегрированных РВСН оказалась ущемлённой в финансировании.

На базе интегрированных РВСН Министр обороны Российской Федерации маршал И. Д. Сергеев планировал создание Объединённого главного командования Стратегическими силами сдерживания (ОГК ССС), 3 ноября 1998 года он представил Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину доклад, в котором обосновывалась необходимость образования ОГК ССС уже в 1999 году. Первоначально Президент Российской Федерации поддержал предложение о создании Объединённого командования Стратегическими силами сдерживания, однако вскоре изменил своё мнение. Оказалось, что Министр обороны Российской Федерации маршал И. Д. Сергеев получил одобрение Президента Российской Федерации на служебном документе, содержащем предложение о создании ОГК ССС без прохождения обязательной в таких случаях процедуры – обсуждения проекта документа на коллегии Министерства обороны Российской Федерации, а также без обсуждения данной проблемы на заседании Совета безопасности. Концепция создания ОГК ССС не была включена и в утверждённый в 1998 году Президентом Российской Федерации основополагающий документ по вопросам военного строительства – «Основы (концепция) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года».

Вопрос создания ОГК ССС был вынесен на обсуждение Коллегии Министерства обороны Российской Федерации 12 июля 2000 года, которая не поддержала предложение маршала

¹ *Литовкин Д.* К вопросу о создании Объединённого главного командования СЯС // Ядерный Контроль. – 1999. – № 2.

И. Д. Сергеева о создании ОГК ССС. Вскоре было принято и решение о расчленении интегрированных РВСН. Указом Президента Российской Федерации от 24 марта 2001 г. № 337с вид Вооружённых Сил Российской Федерации Ракетные войска стратегического назначения с 1 июня 2001 года был разделён на два самостоятельных рода войск Вооружённых Сил Российской Федерации – РВСН и Космические войска¹.

Думается, что подобная непоследовательность с объединением-разъединением стратегических компонентов Вооружённых Сил Российской Федерации была бы невозможна, если бы своевременно на законодательном уровне в Российской Федерации была бы регламентирована процедура реформирования Вооружённых Сил, в том числе реорганизации их видовой структуры.

Авторский коллектив Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации под руководством доктора юридических наук В. Г. Вишнякова не без оснований отмечает, что такой концептуальный законопроект как федеральный закон «О военной реформе» уже многие годы не выносятся на обсуждение Государственной Думы. В результате чего актуальные проблемы военной безопасности сегодня регулируются не федеральными законами, а подзаконными нормативными правовыми актами, в частности указами Президента, как например Военная доктрина Российской Федерации. По мнению авторов, в правовой природе этой доктрины ещё много неясного, выходящего за пределы конституционного поля². Действительно, ещё в 1999 году по предложению Л. Я. Рохлина депутаты Государственной Думы приняли Феде-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 24 марта 2001 г. № 337с «Об обеспечении строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, совершенствовании их структуры» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 апреля 2001 г., № 14, ст. 1326.

² См.: Вишняков В. Г., Андриченко Л. В., Боголюбов С. А. и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. – 2005. – № 2.

ральный закон «О военной реформе в Российской Федерации». Однако тогда Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин отклонил его, посчитав необоснованными и декларативными основные положения закона. Замечания президентской стороны сводились к следующим положениям: во-первых, следует распространить предмет регулирования законопроекта на все сферы оборонной деятельности, включая экономику, политику, военно-промышленный комплекс; во-вторых, необходимо предусмотреть разработку ряда концептуальных документов – концепции безопасности, концепции военного строительства, военной доктрины, программ и планов военной реформы¹.

Очередную попытку законодательного регулирования процесса реформирования Вооружённых Сил Российской Федерации предприняли депутаты Государственной Думы В. В. Похмелкин и С. Н. Юшенков, которые 26 сентября 2002 года внесли в комитет по обороне Государственной Думы законопроект № 242247-3 «О реформе Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов». Однако вновь предложенный законопроект о военной реформе не был избавлен от недостатков прежнего законопроекта. Судя по названию, авторы хотели охватить реформой не только Вооружённые Силы, но и другие войска, воинские формирования и органы, однако законопроект не содержит предложений по реформированию других войск и воинских формирований. Излишними в законопроекте представляются статьи определяющие задачи и функции Министерства обороны и Генерального штаба, которые уже определены Федеральным законом «Об обороне», а также статья о социальной защите военнослужащих, основные нормы которой установлены Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

По мнению О. А. Кимлацкого, отсутствие достаточной законодательной базы в области строительства Вооружённых Сил

¹ См.: Озеров В. А. Военное строительство в Российской Федерации: правовые аспекты // Вестник Совета Федерации. – 2006. – № 1. – С. 24-31.

уже неоднократно приводило к тому, что принимались противоречивые решения по принципиальным вопросам: упразднение Главного командования Сухопутных войск, затем его восстановление; объединение Военно-космических сил с Ракетными войсками стратегического назначения, а затем их разъединение и т. д. Трудно не согласиться с О. А. Кимлацким, что для исключения подобных ошибок необходимо принятие закона, регламентирующего процесс строительства Вооружённых Сил¹.

Первый официальный замысел строительства Вооружённых Сил был утверждён Президентом Российской Федерации только в 1997 году. В дальнейшем на этой основе были подготовлены и утверждены указами Президента Российской Федерации следующие концептуальные документы: Основы (Концепция) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года; Концепция строительства Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2005 года; План строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации на 2001-2005 годы и другие.

В настоящее время военное строительство Российской Федерации также осуществляется в соответствии с концептуальными документами долгосрочного планирования, в числе которых:

Параметры формирования Вооружённых Сил Российской Федерации к 2020 году;

Основы (концепция) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года;

Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года;

Концепция развития воздушно-космической обороны на период до 2016 года и дальнейшую перспективу;

¹ См.: Кимлацкий О. А. Нормативно-правовые основы обеспечения военной безопасности России // Вопросы военной безопасности Российской Федерации. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2006. – № 19 (307).

Государственная программа вооружения на 2007–2015 годы;

Федеральная целевая программа «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведёнными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооружённых 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).

Кроме того, в Министерстве обороны Российской Федерации разработаны другие документы, которые имеют важное значение для обеспечения военной безопасности России, в их числе:

Концепция строительства Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2021 года;

Замысел строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2016 года;

Федеральная государственная программа оперативного оборудования территории Российской Федерации до 2025 года;

Стратегия социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2020 года и другие. Концептуальный характер носит и доклад Министра обороны Российской Федерации «Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации» 2003 года, в котором были объявлены основные приоритеты строительства Вооружённых Сил Российской Федерации (см. схему 2).

Не ставя под сомнение актуальность и важность для военного строительства основных положений указанного доклада Министра обороны Российской Федерации, а также вышеназванных концептуальных документов долгосрочного планирования, следует констатировать, что всё же до настоящего времени в России ещё не удалось создать целостную систему законодательного обеспечения строительства Вооружённых Сил Российской Федерации.

Схема 2



В вопросах правового регулирования строительства отечественных Вооружённых Сил сложилась практика увеличения количества нормативных документов концептуального характера, принятых на подзаконном уровне, в то же время на законодательном уровне ещё не получили должного разрешения проблемы нормативно-правового регулирования военного строительства, реформирования армии и флота, осуществления гражданского контроля над деятельностью военной организации государства и финансированием расходов на национальную оборону.

По мнению Н. А. Васецкого и Ю. К. Краснова, давно назрела необходимость принятия федерального закона, регламентирующего весь процесс строительства отечественных Вооружённых Сил. Они считают целесообразным поставить вопрос о разработке проекта федерального закона о военном строительстве в Российской Федерации, объединяющего положения Федерального закона «Об обороне», законопроекта «О военной реформе» и Концепции государственной политики по военному строительству. В этом законопроекте можно было бы определить основные приоритеты военного строительства, структуру военной организации государства, порядок финансирования строительства Вооружённых Сил и иных войск, участвующих в обеспечении военной безопасности России.

Опыт зарубежных стран свидетельствует в пользу такого подхода. Например, в США задачи законодательного обеспечения военного строительства были подробно регламентированы в законе Николса-Голдуотера, принятом в 1986 году¹.

Строительство вооружённых сил Швейцарии также осуществляется на основе кодифицированного федерального закона «Об армии и военной администрации»². Представляется интересным и опыт Республики Казахстан, где вопросы правового

¹ См.: Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Goldwater-Nichols Act of 1986) // Armed Forces. Defense and national security. 10 USC 111 note. – Public Law 99-433-Oct. 1, 1986.

² См.: Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz) vom 3. Februar 1985 (Stand am 1. Mai 2007). – AS, 1995. – 4093.

регулирования национальной обороны и военного строительства не стали разносить по отдельным законам, а объединили в Законе Республики Казахстан от 7 января 2005 г. № 29-З «Об обороне и Вооружённых Силах Республики Казахстан»¹.

Думается, что и в Российской Федерации закон, регламентирующий процесс строительства Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований, определяющий общие основы, принципы и направления военного строительства в Российской Федерации, формы и способы его осуществления, может иметь статус кодификационного акта, что подчеркивало бы его приоритет над другими законами и нормативными актами «военного» пакета.

В соответствии со статьёй 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» и с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», а также с другими федеральными законами в Российской Федерации наряду с Вооружёнными Силами Российской Федерации действуют пограничные войска Федеральной службы безопасности, внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, войска гражданской обороны, органы федеральной службы безопасности и другие органы. Указанные войска, воинские формирования и органы выполняют специфические задачи в области обороны страны и безопасности государства.

Правовые основы деятельности указанных войск и формирований, выполняющих задачи обороны, устанавливают следующие федеральные законы: «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», «О гражданской обороне», «О внешней разведке», «О государственной охране» и другие.

Таким образом, к настоящему времени в Российской Феде-

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 7 января 2005 года № 29-З «Об обороне и Вооружённых Силах Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 1.

рации приняты федеральные законы, регламентирующие статус практически всех войск и формирований, привлекаемых к решению задач обороны государства. Однако до настоящего времени не принят закон о Вооружённых Силах Российской Федерации. Многие аспекты деятельности Вооружённых Сил Российской Федерации предусмотрены в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» и в Военной доктрине Российской Федерации, однако очевидно, что эти нормативные акты содержат только общие положения по организации деятельности Вооружённых Сил. Специального же закона о Вооружённых Силах, в котором были бы предусмотрены вопросы их организационной структуры, принципы деятельности, вопросы гражданского контроля над Вооружёнными Силами, вопросы регламентации их жизнедеятельности и другие, ещё нет.

Проект Федерального закона № 392028-3 «О Вооружённых Силах Российской Федерации» был подготовлен и внесён в Государственную Думу депутатами Э. А. Воробьевым, А. И. Николаевым, Ю. Н. Родионовым 20 ноября 2003 года. Необходимость разработки и принятия такого закона ранее определялась пунктом 5 статьи 10 Федерального закона «Об обороне», в соответствии с которым деятельность Вооружённых Сил должна регулироваться именно Федеральным законом о Вооружённых Силах Российской Федерации. Однако Федеральным законом от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ с 1 июля 2004 года из Федерального закона «Об обороне» было изъято указание на необходимость Федерального закона о Вооружённых Силах¹. В силу этого, а также по причине несовершенства законопроекта № 392028-3 «О Вооружённых Силах Российской Федерации» самими авторами 28 сентября 2004 года он был отозван с

¹ См.: Федеральный закон от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2004 г., № 27, ст. 2711.

рассмотрения в Государственной Думе. Однако следует заметить, что, несмотря на указанные изменения, возможность принятия Федерального закона «О Вооружённых Силах Российской Федерации» не исчерпана. Такой закон может быть принят совместно с проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороне». Представляется, что такого рода закон позволит упорядочить нормативную правовую базу в области законодательного обеспечения обороны страны, на законодательном уровне закрепить основные задачи, правоспособность входящих в Вооружённые Силы организаций, а также уточнить структуру и состав Вооружённых Сил.

Зарубежный опыт правового обеспечения строительства вооружённых сил свидетельствует о том, что на законодательном уровне могут быть регламентированы вопросы предназначения вооружённых сил, их задачи, состав, численность, принципы построения и деятельности, порядок их комплектования и дислокации, а также вопросы руководства вооружёнными силами, организации их взаимодействия с другими войсками и воинскими формированиями. Так, указанные вопросы нашли законодательное закрепление в законе Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. № 1904-ХІІ «О Вооружённых Силах Республики Беларусь»¹.

Нельзя не отметить, что принятие отдельных законов в области обороны, строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности Российской Федерации было неоправданно запоздалым. Так, часть 3 статьи 87 Конституции Российской Федерации предусматривает федеральный конституционный закон о режиме военного положения, который был принят только 30 января 2002 года, то есть через девять лет после принятия федеральной Конституции. Пробелы в системе правового регулирования военной безопасности России привели к тому,

¹ См.: Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 года № 1904-ХІІ «О Вооружённых Силах Республики Беларусь» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 28. – Ст. 495.

что Вооружённые Силы и другие войска Российской Федерации вели боевые действия в ходе контртеррористической операции на территории Чеченской Республики без надлежащего законодательного закрепления правового режима их деятельности, что в правовом государстве, которым является и Российская Федерация, в принципе не допустимо.

До настоящего времени ещё не принят и предусмотренный Конституцией Российской Федерации Федеральный закон о Совете Безопасности Российской Федерации. Совершенствованию правовых основ деятельности этого конституционного органа послужило введение в действие Положения о Совете Безопасности Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726¹. Однако на законодательном уровне вопросы деятельности Совета Безопасности ещё не нашли закрепления в отдельном законе и в настоящее время статус этого конституционного органа определяется в значительной мере устаревшим Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности».

Другой пример – частью 3 статьи 59 Конституции Российской Федерации предусмотрен федеральный закон об альтернативной гражданской службе. Фактически же принятие Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» затянулось на десятилетие. Проект этого закона был принят Государственной Думой в первом чтении ещё в 1994 году. В последующем, в течение восьми лет обсуждалось пять альтернативных законопроектов. Только 28 июня 2002 года этот закон был принят Государственной Думой Российской Федерации, 10 июля 2002 года был одобрен Советом Федерации и подписан Президентом России 25 июля 2002 года. Однако указанный за-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 июня 2004 г., № 24, ст. 2392.

кон вступил в силу только с 1 января 2004 года.

По нашему мнению, при совершенствовании законодательства по вопросам строительства Вооружённых Сил Российской Федерации целесообразно приоритетное внимание уделять положениям прямого действия, особенно в законах, регламентирующих вопросы социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей и гражданского персонала. Однако в последние годы наметилась тенденция урезания норм прямого действия, что неизбежно ведёт к ограничению ранее декларированных прав и преимуществ военнослужащих.

Существенные изъяны имеются и в правовых основах Военной доктрины Российской Федерации. Как указывается в преамбуле Военной доктрины Российской Федерации, она представляет собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Там же упоминается, что правовую основу Военной доктрины составляют отечественная Конституция, федеральные законы и другие нормативные правовые акты Российской Федерации, а также международные договоры в области обеспечения военной безопасности. Указанным положением, а также отдельными ссылками на приверженность общепризнанным нормам международного права фактически исчерпываются правовые основы рассматриваемого документа.

Однако ни в самой Военной доктрине, ни в действующем законодательстве Российской Федерации ещё не нашло своего закрепления положение о том, что требования этого концептуального документа имеют нормативный характер и обязательны для исполнения всеми субъектами, обеспечивающими военную безопасность Российской Федерации. В результате указанного пробела в современной правовой практике нет единства в оценке того, носят ли доктринальные установки нормативный ха-

рактер. Одни юристы считают, что поскольку военная доктрина является совокупностью взглядов (установок) по вопросам обеспечения военной безопасности государства, то она носит только рекомендательный характер, другие же считают, что если на основании военной доктрины принимаются акты Президента Российской Федерации, то она не может не носить нормативно-правового характера.

Например, С. Г. Евтушенко полагает, что Военная доктрина Российской Федерации не несёт в себе нормативных предписаний, а представляет собой только совокупность официальных взглядов (установок), и в целях придания ей высокой юридической силы предлагает принять Федеральный закон «Основные начала военной доктрины Российской Федерации»¹.

Повысить правовой статус Военной доктрины Российской Федерации до уровня федерального закона предлагает и В. А. Киселёв, который рассматривает Военную доктрину лишь как «манифест» военного строительства².

Вопрос о юридической силе доктринальных установок исследовался в 1995 году и Конституционным Судом Российской Федерации в связи с проверкой конституционности Основных положений военной доктрины Российской Федерации и других актов Президента и Правительства Российской Федерации, послуживших правовой основой проведения контртеррористической операции на территории Чеченской Республики.

Тогда Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 31 июля 1995 г. № 10-П признал, что Основные положения военной доктрины Российской Федерации не содержат нормативных предписаний и не относятся к числу актов, которые могут проверяться Конституционным Судом на их со-

¹ См.: *Евтушенко С. Г.* Правовое обеспечение военной безопасности России: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 2000. – С. 96-97.

² См.: *Киселёв В. А.* Военная доктрина в оборонительной системе государства // *Военная мысль.* – 2007. – № 4. – С. 28-36.

ответствие Конституции Российской Федерации¹.

Однако даже в Конституционном Суде Российской Федерации нет единства в оценке юридической силы доктринальных установок. Так, некоторые судьи Конституционного Суда Российской Федерации (А. Л. Кононов, В. О. Лучин, В. Д. Зорькин, Б. С. Эбзеев, Н. В. Витрук) в своих особых мнениях констатировали, что утверждение Указом Президента того или иного документа (доктрины, положения, программы) придаёт ему характер официального общеобязательного акта. Для прекращения дискуссии о нормативной силе Военной доктрины России и в интересах придания ей большей юридической силы, очевидно, можно было бы рассмотреть вопрос о придании этому концептуальному документу статуса федерального закона.

В этой связи целесообразно рассмотреть опыт, имеющийся в Республике Беларусь, где действует Закон Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 74-З «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь». В указанном законе закреплено, что все нормативные правовые акты в сфере военной политики, военного строительства, реформирования и жизнедеятельности военной организации Республики Беларусь должны разрабатываться исходя из основных положений Военной доктрины. Однако в соответствии с пунктом 1 статьи 97 Конституции Республики Беларусь утверждение военной доктрины относится к полномочиям национального парламента, чего нет у российского парламента.

Следует заметить, что принятию Федерального закона «О военной доктрине Российской Федерации» сегодня препятствует пункт «з» статьи 83 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым утверждение военной доктрины относится к компетенции Президента Российской Федерации как

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 14 августа 1995 г., № 33, ст. 3424.

Верховного Главнокомандующего Вооружёнными Силами Российской Федерации. В этой связи первоначально необходимо решить вопрос о возможности делегирования Президентом Российской Федерации российскому парламенту полномочий узаконения положений Военной доктрины Российской Федерации и только после этого принимать соответствующий Федеральный закон «О военной доктрине Российской Федерации».

Представляется, что повысить юридическую силу Военной доктрины можно, даже не внося изменений в Конституцию Российской Федерации. Для этого достаточно в самой военной доктрине более подробно в императивной форме закрепить её правовые основы. Это можно сделать в разделе «политические и правовые основы военной доктрины».

Также при корректировке действующей Военной доктрины Российской Федерации может быть полезен опыт Украины, где национальная военная доктрина была утверждена указом президента Украины от 15 июня 2004 г. № 648. В украинской военной доктрине чётко определено, что её положения обязательны для исполнения всеми органами государственной власти, а также органами власти Автономной Республики Крым и органами местного самоуправления в рамках полномочий, предусмотренных Конституцией и законами Украины. Кроме того указания на необходимость исполнения положений украинской военной доктрины закреплены в национальных законах по вопросам обороны и безопасности.

В связи с вышеизложенным обратим внимание на заявление бывшего начальника Генерального штаба Вооружённых Сил Российской Федерации от 20 января 2007 года на военном научной конференции Академии военных наук: «основные положения Военной доктрины носят нормативно-правовой характер, их выполнение является обязательным для всех органов государственной власти и управления, всех предприятий, учреждений, организаций, принимающих участие в обеспечении во-

енной безопасности»¹. Несмотря на то, что указанное высказывание ещё не нашло своего нормативного закрепления, думается, что предложенная норма должна быть внесена в текст Военной доктрины, а так же в Федеральный закон «Об обороне».

Таким образом, строительство Вооружённых Сил относится к областям государственной жизни, в которых необходима наиболее полная правовая регламентация, которая, к сожалению, ещё в должном объёме не достигнута.

Анализ проблем правового регулирования строительства Вооружённых Сил Российской Федерации позволяет сделать вывод, что в рассматриваемой сфере имеются следующие основные недостатки:

1) отставание разработки необходимых нормативных правовых актов в области обороны, военного строительства и военной безопасности от предъявляемых военно-политическим руководством государства требований в области строительства Вооружённых Сил;

2) под давлением внешних обстоятельств порядок разработки и принятия нормативно-правовых актов в области строительства Вооружённых Сил нередко принимает спонтанный характер;

3) фрагментарность и противоречивость отдельных положений нормативных правовых актов в сфере строительства Вооружённых Сил;

4) непоследовательность в принятии правовых норм, регулирующих вопросы статуса военнослужащих, а также социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей.

Анализ отечественного законодательства в области военной безопасности показывает, что, несмотря на серьёзные сдвиги в правовом обеспечении строительства Вооружённых Сил пакет «военных» законов, регламентирующих это важнейшее направление деятельности государства, ещё далек от совершенства.

¹ *Балуевский Ю. Н.* Трансформация угроз безопасности // Военно-промышленный курьер. – 2007. – №4 (170). – 31 января – 06 февраля.

Ряд федеральных законов, имеющих важное значение для строительства Вооружённых Сил, а также для обеспечения военной безопасности, были отклонены Президентом Российской Федерации, в их числе следующие законы: «О военной реформе», «О создании, эксплуатации, ликвидации и обеспечении безопасности ядерного оружия», «О социальной защите непосредственных участников деятельности в области ядерного оружия – граждан из подразделений особого риска», «О прекращении раздела Черноморского флота», «О внесении изменений и дополнений в статью 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и др.

Ещё ряд законопроектов в области строительства Вооружённых Сил и обеспечения военной безопасности России были внесены в Государственную Думу Российской Федерации, однако по различным причинам остались не принятыми, в их числе: «О Вооружённых Силах Российской Федерации», «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации», «О статусе участников вооружённых конфликтов и участников боевых действий», «О военной полиции», «Об основах деятельности правоохранительных органов в Вооружённых Силах и других войсках Российской Федерации», «О профессиональных союзах военнослужащих», «Об основах государственной системы комплексной реабилитации военнослужащих – участников боевых действий и других чрезвычайных ситуаций», «О мерах по социальной поддержке семей погибших военнослужащих и лиц, получивших инвалидность (заболевание) при исполнении обязанностей военной службы», «О медико-криминалистической регистрации и идентификации в Вооружённых Силах и других войсках Российской Федерации», «О занятости военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, в связи с сокращением Вооружённых Сил Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба» и другие.

Очевидно, что не все из перечисленных выше законопроектов должны быть приняты. Например, законопроекты по вопросам предоставления дополнительных социальных гарантий военнослужащим и членам их семей могут быть учтены при внесении изменений и дополнений в действующий Федеральный закон «О статусе военнослужащих». Однако многие законопроекты, в первую очередь «О Вооружённых Силах Российской Федерации», могли быть приняты в числе первых законов «военного» пакета.

§ 2. Проблемы правового регулирования строительства Стратегических сил сдерживания

Одной из проблем современного военного строительства, требующих законодательного обеспечения, является вопрос о правовом статусе Стратегических сил сдерживания, а также Стратегических ядерных сил. Прежде всего, необходимо чётко разграничить указанные понятия. По сложившейся практике последних десятилетий в военно-политической терминологии под Стратегическими ядерными силами (СЯС) понимаются те силы, которые имеют на своём вооружении либо хранении стратегическое ядерное оружие. Стратегические силы сдерживания (ССС) представляют собой более широкое объединение, в которое кроме собственно Стратегических ядерных сил также входят и те силы и средства, которые обеспечивают функционирование СЯС.

Однако до настоящего времени на законодательном уровне указанные понятия ещё чётко не определены ни в отечественном, ни в международном праве. Вместе с тем, судя по международным договорам Российской Федерации, Стратегические силы сдерживания созданы и успешно функционируют.

Первая попытка организационно-правового оформления статуса Стратегических сил была предпринята накануне распада Союза ССР, когда Президентом СССР М. С. Горбачёвым был

подписан Указ от 12 ноября 1991 г. «О создании в Вооружённых Силах СССР Стратегических сил сдерживания». В соответствии с этим указом новый вид Вооружённых Сил создавался на базе Ракетных войск стратегического назначения (РВСН), систем предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, противоракетной обороны и Управления начальника космических средств. Главкомандующим Стратегическими силами сдерживания (ССС) был назначен генерал армии Ю. П. Максимов, который одновременно являлся и Главкомандующим РВСН.

Основу Стратегических сил сдерживания должны были составить стратегические ядерные силы (СЯС), а также подчинённые в оперативном отношении авиационные и морские СЯС. В то время создание Стратегических сил сдерживания представлялось оправданным шагом. По мнению Ю. П. Максимова, создание единого централизованного управления войсками и оружием, начиная с предупреждения о ракетном нападении и нанесении удара СЯС и кончая организацией ПРО стратегических объектов, позволило бы исключить параллелизм при разработке и организации боевого применения стратегических вооружений, повысить уровень обеспечения ядерной безопасности и защиты ядерного оружия от несанкционированных действий¹. Создание Стратегических сил сдерживания также позволило бы снизить и финансовые затраты благодаря унификации вооружения, техники, средств боевого управления и связи, а также уменьшения общей численности личного состава. Однако вследствие распада Союза ССР и последовавшего за ним раздела Советской Армии завершить формирование Стратегических сил сдерживания так и не удалось. Указ Президента СССР от 12 ноября 1991 г. «О создании в Вооружённых Силах СССР Стратегических сил сдерживания» фактически остался нереализованным.

¹ См.: Максимов Ю. П. Записки бывшего главкома стратегических. – М.: ЦИПК РВСН, 2004. – С. 274 – 275.

Вместе с тем идея объединения под единым командованием всех стратегических сил нашла своё дальнейшее развитие в рамках договорённостей по коллективной безопасности стран СНГ. Так, главами стран Содружества Независимых Государств было принято решение о создании Стратегических сил в составе Объединённых Вооружённых Сил СНГ. В этих целях 30 декабря 1991 года в Минске было подписано «Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим силам»¹. Руководствуясь необходимостью согласованного решения вопросов в области управления Стратегическими силами и единого контроля над ядерным оружием, государства – участники СНГ признали необходимость объединённого командования Стратегическими силами и сохранения единого контроля над ядерным оружием и другими видами оружия массового уничтожения.

В статье 1 указанного Соглашения от 30 декабря 1991 года было установлено, что *Стратегические силы составляют воинские формирования и объекты, имеющие на своем вооружении или хранении стратегическое ядерное оружие, части, обеспечивающие их функционирование, а также иные части по согласованию заинтересованных сторон.*

Заметим, что такого рода расплывчатое определение давало возможность произвольного установления состава Стратегических сил в части воинских формирований, обеспечивающих функционирование этих сил. Соглашение от 30 декабря 1991 года предусматривало, что состав Стратегических сил может определяться самостоятельно каждым государством СНГ и оформляться совместным протоколом Главнокомандующего Объединёнными Вооружёнными Силами Содружества Независимых Государств и полномочным представителем соответ-

¹ См.: Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим силам (Минск, 30 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1. – С. 25.

ствующего государства Содружества. По согласованию государств Содружества Независимых Государств состав Стратегических сил также может быть определён на основе двустороннего соглашения с участием Главнокомандующего Объединёнными Вооружёнными Силами Содружества».

Фактически Соглашение от 30 декабря 1991 года являлось документом переходного периода, главной целью которого было обеспечение управления и единого контроля над ядерным оружием бывшего Союза ССР. В этом Соглашении устанавливалось, что до полной ликвидации ядерного оружия решение о необходимости его применения будет приниматься Президентом Российской Федерации по согласованию с главами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Украины, в консультации с главами других государств СНГ.

Соглашением от 30 декабря 1991 года устанавливалось, что ядерное оружие, размещённое на территории Украины, будет до 1 июля 1992 года находиться под контролем объединённого командования Стратегических сил с целью его не использования и разукрупнения к концу 1994 года, в том числе тактическое ядерное оружие. Также устанавливалось, что процесс уничтожения ядерного оружия, размещённого на территории Республики Беларусь и Украины, должен осуществляться при участии Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины под совместным контролем государств СНГ.

Статус Стратегических сил был конкретизирован Минским Соглашением между государствами – участниками Содружества Независимых Государств от 14 февраля 1992 года¹. Этим Соглашением устанавливалось, что Стратегические силы предназначены для обеспечения безопасности всех государств – участников Соглашения и содержатся за счёт фиксированных взносов

¹ См.: Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о статусе Стратегических сил (Минск, 14 февраля 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 2. – С. 50.

этих государств. Каждое из государств – участников СНГ должно выражать согласие на постоянное или временное размещение и функционирование воинских формирований и объектов Стратегических сил в местах дислокации, в которых они размещались и функционировали на момент подписания Соглашения. Также закреплялась норма, что Стратегические силы не должны вмешиваться во внутренние дела государства пребывания. Устанавливалось, что Стратегические силы функционируют как самостоятельное стратегическое объединение. Руководство Стратегическими силами Содружества осуществляет Командующий Стратегическими силами, подчинённый Совету глав государств и Главнокомандующему Объединёнными Вооружёнными Силами СНГ.

В целях обеспечения управления Стратегическими силами Объединённых Вооружённых Сил Содружества Решением глав государств – участников Содружества Независимых Государств от 20 марта 1992 года, подписанным в Киеве, Командующим Стратегическими силами Объединённых Вооружённых Сил Содружества был назначен генерал армии Ю. П. Максимов, который одновременно являлся и Главнокомандующим РВСН Российской Федерации¹.

В Соглашениях от 30 декабря 1991 года и 14 февраля 1992 года правовой статус Стратегических сил был определён нечётко, что породило разногласия среди лидеров СНГ. Норма о том, что состав Стратегических сил определяется самостоятельно каждым государством СНГ по согласованию с Главнокомандующим ОВС Содружества, по сути, заблокировала возможность достижения между ними согласованного решения по определению состава Стратегических сил.

¹ См.: Решение о назначении начальника Генерального штаба и командующего Стратегическими силами Объединённых Вооружённых Сил Содружества (Киев, 20 марта 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 4. – С. 30.

Приступив к строительству национальных армий, лидеры ряда государств СНГ, прежде всего Украины, стремились оставить в составе национальных вооружённых сил как можно большее количество войск бывшего СССР, в том числе и стратегического назначения, что неизбежно блокировало совместную работу по формированию Стратегических сил Содружества. Так, руководство Украины в целях увеличения собственного политического веса стремилось возможно дольше сохранить за своей страной статус ядерной державы. Дело дошло до того, что указом Президента Украины от 5 апреля 1992 года группировка СЯС, дислоцировавшаяся на территории этой республики, была взята под юрисдикцию Минобороны Украины.

К концу 2002 года судьба командования Стратегическими силами Содружества была фактически предрешена. К тому времени Украина в одностороннем порядке уже приступила к «национализации» размещённых на её территории обеспечивающих компонентов Стратегических сил и на определённых условиях дала согласие на вывоз всех ядерных боеприпасов с её территории. Другие «временные ядерные державы» (Казахстан и Беларусь) приняли решение о передаче всех компонентов Стратегических ядерных сил, размещённых на их территории, под юрисдикцию Российской Федерации.

Запоздалая попытка конкретизировать состав и правовой статус Стратегических сил была предпринята 22 января 1993 года в Минске, где лидерами стран СНГ было подписано Соглашение о внесении изменений в Соглашение по Стратегическим силам. В этом соглашении главами государств СНГ было вновь подтверждено особое значение Стратегических сил как средства обеспечения коллективной безопасности государств – участников СНГ.

Однако на практике так и не удалось добиться завершения объединения под единым командованием на территории постсоветского пространства всех компонентов СЯС и обеспечивающих их систем.

Фактически всё оставшееся от СССР ядерное оружие переходило или уже перешло под юрисдикцию Российской Федерации. Таким образом отпала необходимость дальнейшего строительства командования Стратегических сил СНГ. В сложившейся обстановке 9 октября 1992 года на Бишкекской встрече глав государств СНГ было принято решение о Стратегических силах, в соответствии с которым генерал армии Ю. П. Максимов по личной просьбе освобождался от должности Командующего Стратегическими силами Объединённых Вооружённых Сил Содружества¹. В последствии должность Командующего Стратегическими силами была упразднена.

Вопросы правового статуса российских стратегических сил, размещённых на территории Казахстана и Беларуси, были урегулированы двусторонними договорами и соглашениями. Так, в соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о военном сотрудничестве и Соглашением о Стратегических ядерных силах, временно расположенных на территории Республики Казахстан, подписанными 28 марта 1994 года в Москве, было установлено, что Стратегические ядерные силы, размещённые на территории Российской Федерации и Республики Казахстан, должны выполнять задачи в интересах безопасности обоих государств. Учитывая сложившуюся систему функционирования Стратегических ядерных сил, находящихся на казахской территории, Республика Казахстан признала за указанными воинскими формированиями СЯС статус Стратегических ядерных сил Российской Федерации, временно расположенных на территории Республики Казахстан.

В статье 1 указанного Договора было дано следующее определение: *«Стратегические ядерные силы» (СЯС) – воинские формирования, включающие соединения, части, учреждения,*

¹ См.: Протокольное решение о Стратегических силах (Бишкек, 9 октября 1992 г.). Текст протокольного решения официально опубликован не был // – М.: Электронная правовая система «Гарант», 2008. – <http://www.garant.ru>.

организации и объекты, имеющие на своём вооружении или хранении стратегическое ядерное оружие и части, обеспечивающие их функционирование»¹.

Учитывая намерение России принять стратегические силы, временно размещённые на территории Беларуси, под свою юрисдикцию, между Российской Федерацией и Республикой Беларусь был заключён Договор от 20 июля 1992 года «О координации деятельности в военной области». В соответствии со статьёй 4 указанного Договора Республика Беларусь добровольно передавала стратегические силы, размещённые на её территории, в оперативное подчинение Главному командованию Объединённых Вооружённых Сил СНГ². Одновременно между Российской Федерацией и Республикой Беларусь было подписано Соглашение от 20 июля 1992 года о Стратегических силах, временно размещённых на территории Республики Беларусь.

В статье 1 указанного Соглашения конкретизировалось содержание термина *«Стратегические силы» – воинские формирования и объекты, включающие объединения, соединения, части, учреждения, организации, полигоны, арсеналы, базы хранения, склады и их движимое и недвижимое войсковое имущество, указанные в приложениях 1 и 2 к Договору между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о координации деятельности в военной области от 20 июля 1992 года»³.*

В соответствии с Соглашением от 20 июля 1992 года комплектование Стратегических сил, временно размещённых на

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о военном сотрудничестве // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 2. – С. 37.

² См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о координации деятельности в военной области (Москва, 20 июля 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 9. – С. 68.

³ Соглашение между Российской Федерацией и республикой Беларусь о Стратегических силах, временно размещённых на территории Республики Беларусь // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 6. – С. 13.

территории Республики Беларусь, военнослужащими срочной службы осуществлялось путём призыва на военную службу граждан призывных возрастов в соответствии с законодательством как Российской Федерации, так и законодательством Республики Беларусь в пределах квот, ежегодно согласовываемых Министерством обороны Российской Федерации и Министерством обороны Республики Беларусь.

Таким образом, можно сделать вывод, что основы правового статуса Стратегических сил были сформированы международными договорами и соглашениями в рамках СНГ с участием Российской Федерации. Вместе с тем, *следует признать, что правовое регулирование статуса Стратегических сил имеет пробелы.*

Во-первых, в различных нормативных правовых актах термин «стратегические силы» трактуется по-разному, что недопустимо в столь ответственном деле, как политика ядерного сдерживания.

Во-вторых, фиаско с формированием объединённого командования Стратегическими силами наглядно продемонстрировало нежелание военно-политического руководства отдельных стран СНГ к консолидации их военно-стратегических потенциалов под руководством Российской Федерации.

В третьих, до настоящего времени на законодательном уровне ещё не установлены чёткие разграничения понятий «стратегические ядерные силы» и «стратегические силы». В одних международных договорах, ратифицированных Россией, силы, осуществляющие ядерное сдерживание, именуется «стратегическими силами»¹, в других же договорах те же самые

¹ См., например: Соглашение между Российской Федерацией и республикой Беларусь о Стратегических силах, временно размещённых на территории Республики Беларусь // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 6. – С. 13.

силы называются «стратегическими ядерными силами»¹, в то время как, по мнению большинства специалистов, СЯС являются составной частью СС.

К сожалению и в законодательстве России, отсутствует чёткое законодательное закрепление рассматриваемых терминов, вследствие чего даже законодатели нередко путают термины «стратегические ядерные силы» и «стратегические силы».

Фактически до 17 июля 1999 года в Российской Федерации не существовало ни одного закона, в котором был бы определён правовой статус Стратегических ядерных сил, и только с принятием Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 174-ФЗ «О финансировании государственного оборонного заказа для стратегических ядерных сил Российской Федерации» был частично упразднён пробел в законодательстве о СЯС.

В статье 1 этого закона закреплялся правовой статус СЯС: *«Стратегические ядерные силы Российской Федерации – это функционально объединённые системой боевого управления СЯС войсковые объединения, соединения и части Ракетных войск стратегического назначения, Военно-морского флота и Военно-воздушных сил, имеющие на вооружении ударные ядерные средства стратегического назначения, средства противоракетной обороны, а также обеспечивающие их функционирование и применение информационно-управляющие системы»*².

¹ См., например: Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о военном сотрудничестве // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 2. – С. 37.

² См.: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 174-ФЗ «О финансировании государственного оборонного заказа для стратегических ядерных сил Российской Федерации» (Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ указанный Федеральный закон признан утратившим силу с 1 января 2005 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г., № 29, ст. 3695; 2004 г., № 35, ст. 3607.

Однако, несмотря на то, что в указанном законе были установлены правовые нормы, определяющие состав государственного оборонного заказа для Стратегических ядерных сил Российской Федерации, а также минимально необходимые объёмы и порядок его финансирования на период с 2000 по 2010 год включительно, действие Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 174-ФЗ «О финансировании государственного оборонного заказа для Стратегических ядерных сил Российской Федерации» было сначала приостановлено (на 2003 и 2004 гг.), а с 1 января 2005 года этот федеральный закон вообще был признан утратившим силу. В результате сложилась ситуация, когда правовой статус СЯС на законодательном уровне уже не закреплён.

Таким образом, анализ действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации свидетельствует о том, что *существует потребность конкретизации правового статуса Стратегических ядерных сил, а также Стратегических сил сдерживания.*

В этих целях, на наш взгляд, требуется разработать и ввести в действие нормативные правовые акты, конкретизирующие правовой статус Стратегических сил сдерживания. Думается, что пункт 8 Военной доктрины Российской Федерации следует добавить положениями о составе СЯС и ССС, о порядке осуществления руководства ими, принципах применения и т. д. Роль и место Стратегических сил сдерживания в обеспечении военной безопасности России целесообразно также закрепить в Положении «О Стратегических силах сдерживания».

§ 3. Правовые аспекты совершенствования структуры и состава Сил общего назначения, а также системы управления группировками войск

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с с 1 января 1999 года Россий-

ские Вооружённые Силы перешли на трёхвидовую структуру¹. Такая структура в большей степени соответствует современным требованиям и позволяет повысить эффективность боевого применения, серьезно упростить взаимодействие различных видов Вооружённых Сил и удешевить систему управления войсками.

В настоящее время Вооружённые Силы структурно состоят из трёх видов: Сухопутных войск (СВ), Военно-воздушных сил (ВВС) и Военно-морского флота (ВМФ), а также из трёх родов войск: Ракетных войск стратегического назначения (РВСН), Космических войск (КВ) и Воздушно-десантных войск (ВДВ). Одновременно военным округам был придан статус оперативно-стратегических (оперативно-территориальных) командований Вооружённых Сил Российской Федерации на соответствующих стратегических направлениях. На военные округа в пределах их границ были возложены функции оперативного руководства объединениями, соединениями и воинскими частями видов и родов войск Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов по вопросам обороны страны.

Вместе с тем, по сложившейся практике Вооружённые Силы Российской Федерации делят на Стратегические силы сдерживания (ССС), в которые входят РВСН и КВ, а также стратегические компоненты ВВС и ВМФ, и Силы общего назначения (СОН), к которым относятся все войска и силы не входящие в СССР. Заметим, что подобное деление ещё не нашло своего закрепления на законодательном уровне, что обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об обороне».

Первое официальное определение термина «силы общего назначения» было дано в межгосударственном Соглашении, за-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с «О первоочередных мерах по реформированию Вооружённых Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г., № 29, ст. 3516.

ключённом 14 февраля 1992 года государствами-участниками СНГ¹. В соответствии со статьёй 1 указанного соглашения термин «Силы общего назначения» означает: объединения, соединения, части, учреждения, военно-учебные заведения, другие воинские формирования и военные объекты, не входящие в Стратегические силы. Представляется, что такого рода определение достаточно чётко отражает суть рассматриваемого явления.

Однако анализ нормативных правовых актов в области строительства Вооружённых Сил Российской Федерации показывает, что на законодательном уровне сущность и содержание понятия «Силы общего назначения» ещё не нашло своего нормативного закрепления. Вместе с тем на подзаконном уровне, в концептуальных документах, определяющих основные направления строительства Вооружённых Сил, Силам общего назначения уделяется уже достаточно внимания. Так, в Военной доктрине Российской Федерации о Силах общего назначения указывается в п. п. 15, 22, раздела I и п. 17 раздела II). Например, в п. 22 раздела I Военной доктрины Российской Федерации определено, что управления военных округов (оперативно-стратегические командования) осуществляют управление межвидовыми группировками войск (сил) общего назначения.

В первые годы с момента создания Вооружённых Сил Российской Федерации развитию Сил общего назначения должного внимания не уделялось. В результате недостаточного финансирования Вооружённых Сил, значительного сокращения численности личного состава без одновременного переоснащения армии и флота современными вооружением и военной техникой в

¹ См.: Соглашение между Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о Силах общего назначения на переходный период (Минск, 14 февраля 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 2. – С. 55.

90-е годы произошло существенное снижение состояния Сил общего назначения. В сложившихся условиях Государственная Дума Российской Федерации приняла Постановление от 16 апреля 1999 г. № 3883-II ГД «О состоянии Вооружённых Сил Российской Федерации и первоочередных мерах по повышению их боевых возможностей» в котором обращалось внимание Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и Министра обороны Российской Федерации на то, что в условиях изменившейся геополитической ситуации реформирование Вооружённых Сил Российской Федерации, объёмы их финансирования, техническая оснащённость, а также планируемые сроки их перевооружения не полностью обеспечивают возможность адекватного реагирования на потенциальные военные угрозы безопасности России. Этим же Постановлением Правительству Российской Федерации поручалось рассмотреть вопросы: о выполнении органами государственной власти положений «Основ (концепции) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года», утверждённых Президентом Российской Федерации 30 июля 1998 года, а также о соответствии строительства Сил общего назначения этой концепции¹.

11 августа 2000 года состоялось заседание Совета безопасности Российской Федерации, на котором был рассмотрен вопрос «О состоянии Вооружённых Сил Российской Федерации, основных направлениях их строительства и развития на период до 2010 года и проекте концепции развития вооружений и военной техники на период до 2016 года». В докладах Министра обороны Российской Федерации и начальника Генерального Штаба Вооружённых Сил Российской Федерации состояние

¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 апреля 1999 г. № 3883-II ГД «О состоянии Вооружённых Сил Российской Федерации и первоочередных мерах по повышению их боевых возможностей» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 апреля 1999 г. № 17, ст. 2097.

Сил общего назначения было оценено как «закретическое». Участники заседания констатировали, что если Стратегическим ядерным силам, которые выполняют функцию стратегического сдерживания от развязывания агрессии против Российской Федерации и её союзников, удалось сохранить свой потенциал, то упадок Сил общего назначения достиг опасной черты¹.

Положительный импульс процессу строительства Сил общего назначения был придан решениями, выработанными на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации от 11 августа 2000 года и от 9 ноября 2000 года, а также на проведённом под руководством Президента Российской Федерации 27 сентября 2000 года совещании членов Совета Безопасности Российской Федерации. Военно-политическим руководством России тогда было принято решение о том, что состав, структуру и численность Сил общего назначения необходимо полностью привести в соответствие с характером и направленностью существующих и прогнозируемых угроз военной безопасности России. В этих целях была принята Программа действий на период до 2010 года по формированию перспективного облика Вооружённых Сил Российской Федерации и других составляющих военной организации государства.

В соответствии с Основами (концепцией) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года главной целью военного строительства в Российской Федерации было намечено создание военной организации, соответствующей современным и прогнозируемым геостратегическим, социально-политическим, экономическим и военно-техническим условиям и обеспечивающей эффективное выполнение задач по обеспечению обороны страны, безопасности государства и защиты его интересов при рациональном ис-

¹ См.: Атласов В. Дальше отступать некуда // Независимое военное обозрение. – 2000. – 12 августа.

пользовании выделяемых на эти нужды средств и ресурсов¹. Достижение цели военного строительства Основами (концепцией) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года осуществлялось в два этапа.

В рамках первого этапа (до 2001 года), основные усилия были сосредоточены на планировании, организации и выполнении первоочередных структурных преобразований, а также других мероприятий, направленных на создание условий для повышения качественных параметров и подъёма эффективности всех компонентов военной организации государства.

В рамках второго этапа (до 2005 года) после завершения структурных преобразований был взят курс на последовательный рост технической оснащённости, энерговооружённости, ресурсообеспеченности, профессионализма, мобильности, других качественных параметров военной организации государства и её компонентов.

В Основах (концепции) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года² определено, что одной из основных задач военного строительства в Российской Федерации до 2010 года является создание на стратегических направлениях, в прилегающих океанских и морских зонах группировок Сил общего назначения Вооружённых Сил Российской Федерации, способных составом мирного времени совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами выполнять задачи по локализации и нейтрализации вооружённых конфликтов, а также другие задачи в соответствии с международными обязательствами Российской

¹ См.: Рыбкин В. В. Военная реформа Российской Армии // Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Выпуск № 18. – М., 2003.

² См.: Основы (концепция) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 г. // GRANI.RU: http://www.zeka.ru/putin_army/facts/mdoctrine/.

Федерации. Также перед руководством Вооружённых Сил Российской Федерации была поставлена задача – обеспечить поддержание на необходимом уровне полевой, воздушной, морской и специальной выучки соединений и воинских частей (кораблей) постоянной готовности Сил общего назначения Вооружённых Сил Российской Федерации.

Ещё в 2004 году, по официальной оценке, Силы общего назначения были способны привести себя в боеготовое состояние только при условии заблаговременного проведения комплекса мер, направленных на повышение их боевой и мобилизационной готовности. Так, только 64% из общего состава соединений и воинских частей постоянной готовности могли в короткие сроки на любом угрожаемом стратегическом направлении развернуть группировку войск, которая могла бы эффективно решать задачи в целях обеспечения военной безопасности государства. По оценке Министра обороны Российской Федерации предъявляемым требованиям в 2004 году полностью соответствовали только соединения и воинские части постоянной готовности Дальневосточного военного округа и береговых войск ВМФ¹.

Однако в результате реализации Основ (концепции) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года уже к концу 2007 года были созданы необходимые и самодостаточные группировки войск на всех потенциально опасных направлениях, которые в целом позволяют совместно с пограничными органами ФСБ России и внутренними войсками МВД России локализовывать возможные приграничные и внутренние вооружённые конфликты².

¹ См.: Линия – на качественное развитие Вооружённых Сил // Российское военное обозрение. – 2004. – 29 ноября. – № 11.

² См.: Доклад заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра обороны Российской Федерации на совещании руководящего состава Вооружённых Сил Российской Федерации 11 ноября 2006 г. // Красная звезда. – 2006. – 22 ноября.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 10 мая 2006 года, было акцентировано внимание на том, что в составе Сил общего назначения к 2011 году будет сформировано уже порядка 600 частей и соединений постоянной готовности¹.

В соответствии с решением Совета Безопасности Российской Федерации от 9 июля 2005 года в Вооружённых Силах Российской Федерации был начат эксперимент по созданию региональных командований. Необходимость реализации такого решения была обусловлена тем, что в большинстве ведущих государств мира последнее десятилетие XX и начало XXI века отмечены коренными изменениями во взглядах на применение военной силы. По мнению специалистов, крупномасштабные войны в современных условиях маловероятны. Однако мир не стал менее конфликтным. Противоборство с применением военной силы переместилось в регионы. Эти обстоятельства диктуют необходимость децентрализации существующей в Вооружённых Силах системы управления, перемещения в регионы системы руководства применением войск и сил².

В настоящее время Российская Федерация поделена на 6 военных округов. Вместо них бывший начальник Генерального Штаба Вооружённых Сил Российской Федерации Ю. Н. Балуевский предлагал на соответствующих стратегических направлениях создать три объединённых региональных командования – «Запад», «Юг», «Восток». Ликвидация главных командований видов, командований родов войск Вооружённых Сил и военных округов не планировалась. Однако их функции предлагалось пересмотреть в части делегирования ряда полномочий региональ-

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 10 мая 2006 г. // Российская газета. – 2006. – 11 мая. – № 4063.

² См.: Колыванов Г. Генералы от сокращения возглавили военную реформу // Независимое военное обозрение. – 2006. – 17 марта.

ным командованиям, главным образом в части непосредственного управления войсками (силами).

По экспертной оценке, создание новых единых органов военного управления позволило бы повысить эффективность боевого применения, серьёзно упростить взаимодействие различных видов Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также удешевить систему управления войсками (силами) с учётом геополитических интересов Российской Федерации и принципа оборонной достаточности¹.

В 2006 – 2007 годах был проведён эксперимент по переходу от системы окружного руководства войсками к руководству межвидовыми региональными группировками войск. Практически было подготовлено формирование на Восточно-Сибирском стратегическом направлении на постоянной основе регионального командования «Восток», ставку которого предполагалось разместить в г. Улан-Удэ (как известно, Улан-Удэ уже был ставкой Восточносибирского стратегического направления и показал свою дееспособность во времена СССР). Вопрос создания на стратегических направлениях территориальных командований широко обсуждался в военно-научной среде, в частности в Академии военных наук.

По экспертным оценкам в состав группировок на стратегических направлениях могут входить объединения Сухопутных войск, соединения (части) ВДВ, силы (войска) ВМФ, ВВС и воинские формирования других министерств и ведомств Российской Федерации. В этой связи необходим пересмотр взглядов на управление разнородными группировками войск (сил). По мнению специалистов в области военного управления, решение проблемы управления группировками войск (сил) на стратегических направлениях связано со значительными трудностями, которые обусловлены недостаточной разработанностью теории и практики управления разно-

¹ См.: Сковорцов А. С. В ответ на новые угрозы // Военно-промышленный курьер. – 2006. – 01-07 марта. – № 8 (124).

видовыми группировками войск (сил). Кроме того, уже проявляется несоответствие организационно-штатных структур органов управления объёму возлагаемых на них задач, так же требуется создание новых сопрягаемых систем боевого управления войсками (силами) различных видов Вооружённых Сил и соответствующей материальной базы¹.

Однако концепция создания на стратегических направлениях территориальных командований в 2007 – 2008 годах так и не была реализована. С уходом с должности начальника Генерального Штаба Вооружённых Сил Российской Федерации Ю. Н. Балуевского руководство Министерства обороны Российской Федерации скорректировало концепцию создания территориальных командований на стратегических направлениях. На коллегии Министерства обороны Российской Федерации от 14 октября 2008 года была представлена концепция перехода от четырёхзвенной системы управления войсками (округ – армия – дивизия – полк) к трёхзвенной системе (округ – оперативное командование – бригада)².

Новые оперативные командования также предполагается строить по территориальному принципу. В этой части новая концепция использует опыт создания межвидовых региональных группировок войск, апробированный под руководством генерала армии Ю. Н. Балуевского. Однако предлагаемая структура управления войсками имеет существенное отличие. Так, предполагается, что взамен дивизий появятся компактные бригады. По замыслу, который обнародовал Министр обороны Российской Федерации А. Э. Сердюков, переход к новой структуре позволит ликвидировать громоздкость военного управления, и

¹ См.: Марценюк Ю. А., Чекинов С. Г. О некоторых проблемах управления группировками войск (сил) на стратегических направлениях // Военная мысль. – 2005. – № 1. – С. 17-21.

² См.: Гафутулин Н. Мобильность, боеготовность, престиж // Красная звезда. – 2008. – 15 октября.

будет способствовать повышению оперативности управления войсками.

Как известно, дивизии неплохо зарекомендовали себя в широкомасштабных войнах. Дивизионная структура сухопутных войск, как у нас, так и в ведущих мировых армиях предназначалась и для участия в боевых действиях с применением ядерного оружия. Однако громоздкие дивизии оказались менее пригодными для скоротечных локальных военных конфликтов, которые, как предполагается военными аналитиками, будут доминировать в XXI веке. Очевидно, что переход на бригадную систему обусловлен уроками, которые руководство Минобороны России извлекло из войны в Южной Осетии.

Упразднение дивизионного звена, как показывает мировой опыт военного строительства, значительно упрощает управление, сокращает время принятия решений и позволяет более быстро и гибко реагировать на изменение ситуации. Так, в 2001 – 2002 годах сухопутные войска США были реорганизованы по бригадному принципу: вместо громоздких дивизий (в каждой около 16 тыс. военнослужащих), были образованы бригады (в каждой около 3,5 – 4 тысяч военнослужащих).

В результате перевода на бригадную основу сухопутные войска США были сведены в девять армейских корпусов. Это позволило командованию армии США в ходе планирования и проведения военных операций иметь большую свободу и широкие возможности по привлечению именно тех соединений, которые наиболее подходят для специфики боевых действий¹.

Однако следует заметить, что бригадная структура армии США обусловлена тем, что для Соединённых Штатов нет угрозы прямого нападения, разве, что от террористов. В Стратегии национальной обороны США констатируется, что Соединённые

¹ См.: *Онищук С.* Америка переходит на «бригадную армию» // Независимое военное обозрение. – 2000. – 4 августа.

Штаты стремятся проецировать военную силу в любой регион мира, находясь при этом на безопасном удалении. Для этого требуется постоянное военное присутствие США в четырёх передовых зонах (Европа, Северо-Восточная и Восточная Азия, Ближний Восток, Юго-Восточная Азия), а также готовность войск к проведению военных операций в любом районе земного шара¹. Для достижения указанных целей США обходимо осуществлять жёсткий контроль над территориями реальных и потенциальных противников, иметь компактные и высокомобильные силы, способные к разгрому противника в короткие сроки.

Задачи, поставленные перед армией США были конкретизированы в «Национальной военной стратегии США», где делается вывод, что «передовая линия обороны пролегает за границей, и предусматривает совместную с союзниками деятельность по борьбе с угрозами, располагаясь как можно ближе к источникам этих угроз»².

Необходимость достижения победы над противником на удалённых от США театрах военного действия определяет формирование в США объединённых командований, модульных и мобильных сил, способных интегрировать сильные стороны отдельных видов и родов войск. Таким образом, бригадная структура современной армии США обусловлена необходимостью постоянного военного присутствия США в четырёх передовых зонах и их готовностью к проведению военных операций в любом районе земного шара.

Однако в отличие от США Российская Федерация допускает своё участие в войнах и вооружённых конфликтах исключительно в целях предотвращения и отражения агрессии, защиты целостности и неприкосновенности своей территории, обеспече-

¹ См.: Стратегия национальной обороны США // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 8 (701). – С. 71-83.

² См.: Национальная военная стратегия США // Военная мысль. – 2005. – № 3, № 4, № 5.

ния военной безопасности России, а также её союзников в соответствии с международными договорами. Бесспорно, что ведение локальной войны на ограниченном театре военных действий требует более компактных и мобильных частей. Например, на Кавказе лучше иметь бригадную структуру, где для проведения военной операции по принуждению к миру таких армий, как например, грузинская, очевидно достаточно десятка боеспособных и высококомандных бригад. По мнению бывшего Министра обороны Российской Федерации генерала армии И. Н. Родионова, ускоренный переход на бригадную систему напрямую связан с войной в Южной Осетии. По его мнению «победа на ограниченном театре военных действий убедила руководство страны, что наличие небольших мобильных частей – залог успеха в любом современном конфликте. Но правильность конкретно этого решения покажет только большая война», резюмирует И. Н. Родионов¹. С ним трудно не согласиться, действительно будет ли эффективной бригадная структура войск на Дальнем Востоке, где для сдерживания гипотетической военной опасности от государств, имеющих массовую многомиллионную армию (например, Китай) может потребоваться проверенная дивизионно-полковая структура войск.

Очевидно, что требует соответствующей проработки вопрос: нужно ли все дивизии трансформировать в бригады? Представляется, что переход на новую структуру Вооружённых Сил должен быть тщательно обоснован, в том числе и на доктринальном уровне. В Военной доктрине Российской Федерации целесообразно уточнить с каких вызовами и военными угрозами придётся сталкиваться нашей армии, ликвидирована ли полностью опасность возникновения широкомасштабной войны, како-

¹ См.: Коновалов И., Таратута Ю. Все министры не делают это. Анатолий Сердюков решился на настоящую военную реформу // Коммерсант. – 2008. – 15 октября.

ва должна быть оптимальная структура Вооружённых Сил Российской Федерации?

Думается, что в связи с меняющейся структурой Вооружённых Сил Российской Федерации необходимо и дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы деятельности Вооружённых Сил, в том числе и переработка положений об органах военного управления. Очевидно, что требуется и существенная переработка Положения о военном округе Вооружённых Сил Российской Федерации, а также разработка Положения об оперативном командовании, в котором целесообразно определить правовой статус указанного командования, его задачи, порядок формирования и управления, обязанности должностных лиц командования и другие вопросы.

Вероятно, потребуется и переработка Общевоинских уставов Вооружённых Сил Российской Федерации, которые ещё во многом ориентированы на дивизионно-полковую структуру армии. Также реорганизация армейской структуры потребует существенного пересмотра основных положений боевых уставов, регламентирующих порядок применения сил и средств на поле боя.

§ 4. Правовые проблемы осуществления гражданского контроля над Вооружёнными Силами Российской Федерации и их строительством

В демократических правовых государствах, к которым в соответствии со статьёй 1 отечественной Конституции относится Российская Федерация, важное место в обеспечении военной безопасности занимает гражданский контроль над военной организацией. Необходимость гражданского контроля над военной организацией закреплена на международно-правовом уровне в документах, подписанных с участием Российской Федерации.

Так, Парламентская Ассамблея СБСЕ на своей сессии в Вене 4–8 июля 1994 года приняла резолюцию «Политические вопросы и безопасность», пунктом 59 которой была подчеркнута необходимость создания и принятия Кодекса поведения для цивилизованного использования вооружённых сил и демократического контроля за этим, обеспечения гармоничного контроля за вооружениями как на региональном, так и на более широком уровне. Пунктом 71 этой резолюции указано, что система стандартов СБСЕ должна включать международные правила осуществления демократического контроля над вооружениями¹.

На Будапештской встрече на высшем уровне 6 декабря 1994 года главы государств и правительств государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе приняли «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности», в котором излагаются принципы, определяющие роль вооружённых сил в демократическом обществе². В указанном Кодексе закреплена норма о демократическом, политическом контроле над вооружёнными силами, который является элементом безопасности и стабильности и призван способствовать интеграции вооружённых сил государств – участников СБСЕ в гражданское общество.

Определённый опыт в осуществлении гражданского контроля над военной организацией государства имеется и в ряде стран СНГ. В большей степени это относится к Украине, единственной из всех стран СНГ имеющей действующий закон, регулирующий вопросы гражданского контроля над силовыми структурами государства. Так, парламентом (Верховной Радой) Украины в 2003 году был принят закон «О демократическом

¹ См.: Венская декларация Парламентской Ассамблеи СБСЕ (Вена, 4-8 июля 1994 г.) // Московский журнал международного права. – 1995. – № 3.

² См.: Декларация Будапештской встречи на высшем уровне глав государств и правительств государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Будапешт, 6 декабря 1994 г.) // Сборник «Действующее международное право», т. 2. – М., 1995.

гражданском контроле над военной организацией и правоохранными органами государства»¹. В соответствии с указанным законом на должность министра обороны и другие руководящие посты в вооружённых силах Украины и воинских формированиях, а также в правоохранительных органах могут назначаться гражданские лица. Для осуществления контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере национальной безопасности, обороны и правоохранительной деятельности введена должность представителя Верховной Рады Украины по делам защиты прав военнослужащих.

В других государствах – участниках СНГ, кроме Российской Федерации реальных попыток законодательного закрепления обязательности государственного контроля над военной организацией государства ещё не предпринималось.

Рассмотрим взгляды ведущих российских военных учёных и специалистов на проблему состояния в Российской Федерации гражданского контроля над Вооружёнными Силами.

Доктор юридических наук А. В. Кудашкин считает, что поскольку история России не знает аналогов системы гражданского контроля, то целесообразно использовать положительный зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений в данной области. По его мнению, непосредственной деятельностью по осуществлению контроля за исполнением прав и свобод военнослужащих в России должен заниматься парламентский уполномоченный по делам военнослужащих, как, например, установлено в Федеративной Республике Германии².

¹ См.: Закон України, 2003 р. № 975-IV «Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією і правоохоронними органами держави» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 46. – Ст. 366.

² См. подробно: Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003.

Так, основным законом (конституцией) ФРГ закреплена норма (ст. 45b), что для защиты основных прав военнослужащих в качестве вспомогательного органа Бундестага при осуществлении парламентского контроля назначается уполномоченный Бундестага по обороне (омбудсмен)¹. Его полномочия установлены законом ФРГ от 16 июня 1982 г. «Об Уполномоченном Бундестага по обороне», в соответствии с которым омбудсмен по обороне вправе действовать по собственному усмотрению, если ему становятся известны факты нарушения основных прав военнослужащих. Военнослужащим бундесвера разрешается напрямую, минуя своих непосредственных начальников, обращаться к уполномоченному Бундестага по обороне с петициями (жалобами) на ущемление их законных прав. Уполномоченный Бундестага по обороне вправе в любое время и без предварительного предупреждения посещать войска, штабы, другие объекты и административные учреждения германской армии, требовать предоставления интересующей его информации. Министр обороны ФРГ обязан сообщать ему обо всех серьёзных происшествиях в войсках².

С мнением А. В. Кудашкина солидарна и председатель общественного объединения «Граждане за национальную безопасность» М. М. Осипова, которая предлагает принять Федеральный закон «О парламентском (государственном) уполномоченном по делам военнослужащих», где целесообразно определить статус указанного уполномоченного должностного лица, учредить при нём консультационный совет из представителей гражданского общества и определить их основные функции³.

¹ См.: Конституция Федеративной Республики Германии / Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 1. – С. 583.

² См.: Комментарий к Федеральному закону «Об обороне» / Под ред. А. В. Кудашкина. – М.: «За права военнослужащих», 2002. – 336 с.

³ См.: Осипова М. М. Гражданский контроль в военной сфере. // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. – М.: ЗАО «ЭДАКС-ПАК», 2003. – С. 377-380.

Однако позицию А. В. Кудашкина и М. М. Осиповой о необходимости использования германского опыта правового регулирования гражданского контроля над военной организацией государства разделяют далеко не все.

По мнению доктора юридических наук В. А. Золотарёва система контроля над армией в нашем государстве была достаточно надёжной ещё в советский период. *Тогда контроль над Вооружёнными Силами СССР осуществлялся по следующим трём основным направлениям:*

1) *политический контроль* – по линии политорганов, через партийные, комсомольские и профсоюзные организации, которые надёжно курировало Главное военно-политическое управление СА и ВМФ, работавшее на правах отдела ЦК КПСС;

2) *административный контроль* – по командно-административной линии осуществлял отдел административных органов ЦК КПСС;

3) *правовой контроль* – по линии военной прокуратуры и органов госбезопасности¹.

В ранее действовавшем Законе Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. № 3531-1 «Об обороне» было закреплено (абз. 12 ст. 2), что гражданский контроль за расходами на оборону и деятельностью Минобороны России в объёме, не ограниченном законом, является составной частью организации обороны². Однако при принятии Федерального закона «Об обороне» в ныне действующей редакции (от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ) понятие «гражданский контроль» было утрачено. В статье 2 этого закона (организация обороны) лишь указывается, что составной частью организации обороны является «финансирование расхо-

¹ См. подробно: Золотарёв В. А. Элемент демократии. России предстоит выработать свою оптимальную модель гражданского контроля над армией // Независимое военное обозрение. – 2004. – 24 сентября.

² См.: Закон Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. № 3531-1 «Об обороне» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 22 октября 1992 г., № 42, ст. 2331.

дов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹

Проведённый нами анализ ныне действующей отечественной нормативной правовой базы показывает, что сегодня ни в одном из законов либо подзаконных нормативных правовых актов не только не закреплено юридическое содержание термина «гражданский контроль», но и вообще отсутствует упоминание о таковом. До настоящего времени пока нет и специального федерального закона, регламентирующего вопросы гражданского контроля в военной области. Именно этот пробел в законодательстве пытаются восполнить отдельные депутаты российского парламента. Так, депутатами Государственной Думы Российской Федерации А. Г. Арбатовым, Н. М. Безбородовым, Э. А. Воробьёвым, Е. А. Зеленовым, Е. Г. Зяблицевым, Л. Я. Рохлиным, М. С. Сурковым, А. И. Ярошенко был подготовлен проект федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации», который был представлен к рассмотрению Государственной Думой ещё 3 июня 1997 года, однако в силу ряда причин указанный законопроект так и не был принят.

Следует отметить, что предложенный законопроект не был свободен от недостатков. Отдельные его положения носили явно популистский характер. Например, законопроектом предлагалось передать в исключительную компетенцию уполномоченным гражданским должностным лицам и органам государственной власти Российской Федерации не только выработку военной политики государства, но и решение вопросов военного

¹ См.: Федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 23, ст. 2750.; 2000 г., № 1 (часть 1), ст. 6.; 2004 г., № 27, ст. 2711.; № 35, ст. 3607.; 2005 г., № 15, ст. 1276.

строительства, порядка и правил использования Вооружённых Сил, других войск и военизированных формирований, а на органы военного управления возложить только ответственность за профессиональное исполнение принятых гражданскими должностными лицами решений.

Думается, что если Генеральный штаб Вооружённых Сил Российской Федерации и другие органы военного управления, как предлагалось в законопроекте, отстранить от участия в разработке вопросов военного строительства, а также порядка использования военной силы, то из-за отсутствия необходимой военной подготовки и опыта профессиональной военной деятельности гражданские должностные лица могут допустить существенные просчёты, как в вопросах военного строительства, так и в вопросах применения Вооружённых Сил.

Вторая попытка принятия Федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» была предпринята через три года – протоколом заседания Совета Государственной Думы № 55 от 30 ноября 2000 года он был повторно принят к рассмотрению, однако вскоре вновь отклонён как в силу своего несовершенства, так и по причине отсутствия поддержки со стороны Президента Российской Федерации, а также федерального правительства.

Таким образом на протяжении уже многих лет законодательная инициатива принятия федерального закона о гражданском контроле над военной организацией не находит поддержки у федеральных властей. За это время российское общество неоднократно потрясли факты явного неблагополучия в российском военном ведомстве, наиболее памятными из которых являются: гибель экипажа подводного атомохода «Курск», провалы в осуществлении контртеррористической операции на Северном Кавказе, неоднократные расстрелы военнослужащими своих командиров и сослуживцев, финансовые злоупотребления в Минобороны России и другие. Даже далёким от армии

людям стало очевидно, что установление стабильных и эффективных форм демократического гражданского контроля в военной области является одним из важнейших компонентов военной реформы, осуществление которой провозглашено одной из приоритетных задач государственной политики.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года В. В. Путин особо подчеркнул: «Для успешной модернизации всей военной организации государства нам необходимо чётко знать, как тратятся немалые деньги, в том числе на обеспечение военнослужащих жильём, на военную медицину, на образование... Объёмы затрачиваемых средств, интересы обороноспособности страны, а также важные социальные параметры реформы делают обязательным наличие гражданского контроля за эффективностью идущих в армии преобразований»¹.

Таким образом, необходимость установления действенного гражданского контроля над военной организацией в настоящее время в России признаётся уже всеми, как на уровне высшего государственного руководства, так и в самом обществе.

На наш взгляд, в Российской Федерации гражданский контроль над силовыми структурами должен осуществляться комплексно законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, а также общественными организациями. Следует признать, что уже сегодня контроль над военной организацией со стороны исполнительной и судебной властей, а также прокурорский надзор осуществляются достаточно эффективно.

Вместе с тем, в системе осуществления гражданского контроля над военной организацией ещё явно недостаточна роль законодательной власти. Участие Федерального Собрания Российской Федерации в осуществлении гражданского контроля над силовыми структурами пока ограничивается принятием Федерального бюджета, организацией парламентских слушаний

¹ См.: Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года // Российская газета. – 2004. – 27 мая. – № 109.

и парламентских расследований по вопросам военного строительства, организацией работы парламентских комиссий по расследованию фактов чрезвычайных происшествий в армии и на флоте, заслушиванием высших воинских должностных лиц, направлением депутатских запросов в органы военного управления, принятием палатами парламента специальных постановлений по вопросам обороны и безопасности. Представляется, что Федеральное Собрание Российской Федерации должно также непосредственно участвовать в контроле за использованием Федерального бюджета в части, касающейся финансирования Вооружённых Сил, правильностью расходования выделяемых денежных и материально-технических средств, а также в контроле за надлежащим использованием военного имущества.

Парламентский контроль над военной организацией государства является центральным компонентом демократического гражданского контроля над военной организацией государства. При осуществлении гражданского контроля над военной организацией государства – участникам СНГ следует ориентироваться на модельный закон «О парламентском контроле над военной организацией государства», принятый на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ¹.

Указанный модельный закон был направлен всем парламентам государств – участников СНГ и рекомендован для его использования. Пунктом 2 статьи 1 указанного модельного закона указывается, что парламентский контроль над военной организацией государства является центральным компонентом демократического гражданского контроля и трактуется как деятельность по созданию и обеспечению адекватного применения

¹ См.: Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 24 ноября 2001 г. № 18-13 «О модельном законе «О парламентском контроле над военной организацией государства» // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – 2001.

системы правовых установлений и административных мер, осуществляемых парламентом во взаимодействии с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Высшим и пока единственным постоянно действующим органом в системе финансового контроля сегодня является Счётная палата, наделённая полномочиями контроля за исполнением федерального бюджета, а также за эффективным использованием федеральной собственности. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» раскрывает конституционное назначение палаты, называет её постоянно действующим органом государственного финансового контроля, обладающим организационной и функциональной независимостью в рамках задач, определённых действующим законодательством¹.

По оценке аудиторов Счётной палаты, финансовый и юридический контроль внутри Минобороны России явно ослаблен, в связи с чем военное ведомство нуждается в постоянном и действенном государственном контроле. Так, за период с 1999-го по 2004 год Счётной палатой Российской Федерации в ходе проверок в силовых структурах России были выявлены финансовые нарушения на общую сумму свыше 14 млрд. рублей. В 2005 году Счётная палата Российской Федерации вновь выявила в сфере национальной обороны финансовые нарушения на сумму 1 млрд. 892,17 млн. рублей. По итогам проверок Счётной палаты в 2005 году 45 материалов были направлены в Главную военную прокуратуру, в отношении военнослужащих и гражданского персонала Минобороны России было возбуждено 127 уголовных дел².

¹ См.: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 1995 г., № 3, ст. 167; 2004 г., № 33, ст. 3370; № 49, ст. 4844.

² См.: *Мясников В.* На высоте в армии – воровство // Независимое военное обозрение. – 2006. – 19 мая.

Если в организации финансового контроля над военным ведомством уже происходят позитивные изменения, то в вопросе контроля за соблюдением прав и свобод военнослужащих сегодня имеются явные пробелы.

В связи с недостаточным материальным обеспечением Вооружённых Сил в последние годы резко возросло количество обращений военнослужащих и гражданского персонала по вопросам реализации их прав и льгот, а так же жалоб на действия органов военного управления, нарушающих их права. Примечательно, что в последние годы сохраняется и тенденция значительного увеличения количества обращений военнослужащих за судебной защитой своих прав и свобод. Если в 1999 году военными судами было рассмотрено около 47 тыс. дел по жалобам и заявлениям военнослужащих, то с 2000 года таких жалоб и заявлений рассматривается военными судами уже более 100 тыс. в год. Рост количества обращений в военные суды объясняется не только повышением правовой грамотности военнослужащих, но и состоянием дел в Вооружённых Силах по обеспечению личного состава положенными видами довольствия и соблюдению иных прав военнослужащих¹.

В этой связи сегодня особое место в парламентской деятельности следует придать контролю за соблюдением прав и свобод военнослужащих. Мы разделяем мнение многих юристов, согласно которому целесообразно учреждение должности Уполномоченного Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам военнослужащих.

Представляется, что Уполномоченный по делам военнослужащих должен быть наделён широкими полномочиями при проведении проверок по обстоятельствам, указанным в поступивших к нему жалобах, а также полномочиями по расследованию фактов происшествий и правонарушений в силовых структурах. Он должен иметь право беспрепятственно и без предупреждения

¹ См.: *Петухов Н., Жудро К.* Военная юстиция: новые решения старых проблем // Российская юстиция. – 2000. – № 11. – С. 16.

посещать любые воинские части и учреждения, присутствовать на заседаниях органов военного управления, запрашивать и безотлагательно получать от любых воинских должностных лиц документы и материалы, а также получать объяснения, необходимые для рассмотрения жалоб. Уполномоченный по делам военнослужащих также должен быть наделён правом безотлагательного приёма всеми воинскими должностными лицами.

Пока же в России не решён вопрос с учреждением должности Уполномоченного по делам военнослужащих, его функции выполняет Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Так, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Министр обороны Российской Федерации подписали 21 июня 2005 года «Меморандум Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации о взаимодействии в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан»¹. В указанном меморандуме обозначены основные проблемы реализации прав и свобод военнослужащих и членов их семей, а также содержится комплекс предложений по гуманизации военно-служебных отношений и организации взаимодействия военного ведомства с российскими омбудсменами.

В условиях демократизации общества в России всё более важное значение приобретает осуществление гражданского контроля над деятельностью Вооружённых Сил со стороны общественных организаций. Активную работу по контролю над соблюдением прав человека в армии сегодня проводят такие общественные организации, как Общественная палата Российской Федерации, Общественный совет, Комитет солдатских матерей, Независимый профсоюз военнослужащих, советы ветеранов и другие.

С некоторыми из указанных организаций Минобороны России уже налаживает конструктивный диалог. Так, приказом Ми-

¹ См.: Иванов В. Омбудсмен проинспектировал Вооружённые Силы // Независимое военное обозрение. – 2005. – 1 июля.

нистра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2006 года № 490 при Министерстве обороны Российской Федерации был образован Общественный совет. В соответствии с Положением об Общественном совете при Министерстве обороны Российской Федерации на него возлагается обеспечение взаимодействия российских граждан с военным ведомством в целях защиты их прав, а также прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в области обороны. Также на Общественный совет возлагается осуществление общественного контроля за деятельностью Министерства обороны Российской Федерации, однако механизм такого контроля в Положении об Общественном совете не прописан.

В состав указанного совета приказом Министра обороны включён 51 человек. В их числе 12 артистов эстрады, театра и кино, 10 руководителей общественных фондов и организаций, 8 бизнесменов и банкиров, 7 политологов и 7 руководителей средств массовой информации, 3 религиозных деятеля, 2 спортсмена. В совет включены лишь один адвокат (А. Кучерена) и всего один писатель (Ю. Поляков). Даже беглый анализ состава указанного совета свидетельствует, что состоящий преимущественно из артистов, бизнесменов и руководителей средств массовой информации общественный орган не будет выполнять каких-либо контрольных функций над военной организацией.

Таким образом, сформированный сверху Общественный совет является не контрольным, а совещательным органом, а его решения носят исключительно рекомендательный характер.

Рассмотрев состояние правового регулирования строительства Вооружённых Сил Российской Федерации в современных условиях, приходим к следующим выводам:

1. К настоящему времени заложены основы правового регулирования обороны, строительства Вооружённых Сил Российской Федерации и обеспечения военной безопасности России, которые составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, а также

указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные и иные нормативные правовые акты в области обороны и военной безопасности.

Вместе с тем за годы военного строительства в России ещё не удалось создать целостной системы правового регулирования строительства отечественных Вооружённых Сил. Попытки принятия федеральных законов «О Вооружённых Силах Российской Федерации», «О военной реформе в Российской Федерации» и ряда других не привели к их реализации. Имеющиеся пробелы в правовом регулировании строительства Вооружённых Сил частично восполнены с принятием на подзаконном уровне концептуальных документов долгосрочного планирования, однако на законодательном уровне явно ощущается отставание разработки необходимых нормативных правовых актов от предъявляемых военно-политическим руководством России требований в области строительства Вооружённых Сил.

В целях восполнения имеющихся пробелов в законодательстве об обороне, строительстве Вооружённых Сил и обеспечении военной безопасности представляется целесообразным активизировать работу по подготовке федеральных законов «О Вооружённых Силах Российской Федерации», «О военной реформе в Российской Федерации», «О Военной доктрине Российской Федерации», «О гражданском контроле над Вооружёнными Силами Российской Федерации» и других.

В целях придания большей юридической силы Военной доктрине Российской Федерации в действующем законодательстве следует закрепить положение о том, что требования этого концептуального документа имеют нормативный характер и обязательны для исполнения всеми субъектами, обеспечивающими военную безопасность Российской Федерации.

2. Целесообразно устранить непоследовательность в принятии правовых норм, регулирующих вопросы статуса военнослужащих, а также социальной защиты военнослужащих, граждан,

уволенных с военной службы и членов их семей. В этих целях необходимо пересмотреть законодательство о статусе военнослужащих в части восстановления ранее утраченных натуральных льгот.

3. В настоящее время деятельность Стратегических сил сдерживания не детализируется действующими законами Российской Федерации. Вместе с тем по сложившейся практике под Стратегическими ядерными силами (СЯС) понимаются те силы, которые имеют на своём вооружении либо хранении стратегическое ядерное оружие. Стратегические силы сдерживания (ССС) представляют собой более широкое объединение, в которое кроме собственно Стратегических ядерных сил также входят и те силы и средства, которые обеспечивают функционирование СЯС. Однако до настоящего времени на законодательном уровне указанные понятия ещё не определены, что обуславливает необходимость их правовой регламентации в отечественном праве. В этой связи роль и место Стратегических сил сдерживания целесообразно закрепить в Федеральном законе «О Вооружённых Силах Российской Федерации» либо в Положении «О Стратегических силах сдерживания». Также представляется целесообразным пункт 8 Военной доктрины Российской Федерации добавить положениями о составе СССР, порядке осуществлении руководства ими, принципах их применения и др.

4. Анализ нормативных правовых актов в области строительства Вооружённых Сил Российской Федерации показывает, что на законодательном уровне сущность и содержание понятия «Силы общего назначения» ещё не нашло своего нормативного закрепления. В этой связи необходимо совершенствование нормативной правовой базы деятельности указанных сил.

Также необходима переработка положений об органах военного управления в связи с меняющейся структурой Министерства обороны Российской Федерации. Представляется целесообразным на основе опыта, накопленного в ходе эксперимента по созданию региональных командований разработать и ввести в

действие нормативные акты, регламентирующие деятельность указанных командований, а также деятельность военных округов. Необходима и переработка Положения о военном округе Вооружённых Сил Российской Федерации, а также разработка Положения о региональном командовании, в которых целесообразно определить правовой статус регионального командования, его задачи, порядок формирования и управления, обязанности должностных лиц командования и другие вопросы.

5. В настоящее время в Российской Федерации сделаны только первые шаги в установлении правовой регламентации вопросов гражданского контроля над Вооружёнными Силами и другими силовыми структурами, что настоятельно диктует необходимость закрепления юридических основ указанного контроля на законодательном уровне.

Имеющиеся правовые пробелы в сфере гражданского контроля над военной сферой и силовыми структурами государства обуславливают необходимость разработки и принятия Федеральных законов «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» и «Об уполномоченном по делам военнослужащих».

Также представляется необходимым на законодательном уровне закрепить контрольные полномочия Совета Федерации и Государственной Думы по созданию парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод военнослужащих, иных происшествий и правонарушений в органах военного управления. Одновременно целесообразно учредить должность Уполномоченного Государственной Думы по делам военнослужащих.

Кроме того, целесообразно статью 2 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» дополнить нормой, что «составной частью организации обороны является гражданский контроль за расходами на оборону и деятельностью Министерства обороны Российской Федерации».



Глава 2

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ

§ 1. Понятие, принципы и способы комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации военнослужащими

Важным направлением строительства Вооружённых Сил и необходимым условием обеспечения военной безопасности России является совершенствование системы комплектования армии и флота личным составом.

Трансформация угроз военной безопасности России, расширение конфликтного пространства по периметру границ Российской Федерации, нарастание тенденции использования военной силы для достижения политических, экономических и иных целей в межгосударственных отношениях, обуславливают необходимость совершенствования обеспечения военной организации государства людскими ресурсами.

Проведённый автором анализ исследований по вопросам комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации позволяет сформировать представление о степени научной разработанности рассматриваемой проблемы.

Заслуживает внимания работа Г. П. Батюка, который осуществил анализ конституционно-правовых основ комплектова-

ния современных Вооружённых Сил и особенностей прохождения в них военной службы по контракту¹.

С. И. Журавлев и В. М. Редкоус осуществили анализ проблем правового регулирования комплектования пограничных органов ФСБ на контрактной основе и проблем прохождения военной службы по контракту в органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации².

А. В. Кудашкин, А. С. Семакин, Д. В. Смирнов, А. Т. Вахидов и Д. О. Шустов, исследуя различные вопросы прохождения военной службы в Вооружённых Силах Российской Федерации, а также замены военной службы альтернативной гражданской службой, затрагивали и вопросы, связанные с комплектованием современной армии личным составом³.

Однако, несмотря на важность совершенствования системы комплектования военной организации России личным составом,

¹ См.: *Батюк Г. П.* Конституционно-правовые основы военной службы и комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2003. – 206 с.

² См.: *Журавлёв С. И.* Правовое регулирование комплектования пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности военнослужащими на контрактной основе: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: МВИ ФПС РФ, 2004. – 194 с.; *Редкоус В. М.* Контрактная система прохождения военной службы в органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия ФСБ России, 1998. – 186 с.

³ См.: *Кудашкин А. В.* Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: РАГС, 2003. – 59 с.; *Семакин А. С.* Воинская служба в Российской Федерации: конституционно-правовые и организационные аспекты. – М.: РАГС, 1997. – 255 с.; *Смирнов Д. В.* Правовое регулирование военной службы солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооружённых Силах Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 1996. – 187 с.; *Вахидов А. Т.* Организационно-правовые основы поступления граждан на военную службу по контракту в Вооружённые Силы Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 1996. – 194 с.; *Шустов Д. О.* Правовое регулирование замены военной службы альтернативной гражданской: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 1997. – 189 с.

вопросы правового обеспечения комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации ещё не нашли должного научного обоснования.

Анализ нормативных правовых актов по вопросам военного строительства свидетельствует об отсутствии в военном законодательстве чёткого определения «комплектование Вооружённых Сил личным составом». Так, в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», в статье 12 определены лишь основные способы комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации, однако сущность рассматриваемого понятия не раскрывается.

На подзаконном уровне определение комплектования даётся лишь в Руководстве по комплектованию Вооружённых Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами, где в пункте 3 раскрывается сущность комплектования армии и флота солдатами, матросами, сержантами и старшинами. Комплектование указанной категории военнослужащих представляет собой «комплекс взаимосвязанных мероприятий, проводимых в ходе подготовки и практического решения задач по изучению, медицинскому, профессиональному психологическому отбору, приёму и распределению граждан, призванных на военную службу и направленных на комплектование войск (сил), и граждан, поступающих на военную службу по контракту, организации их подготовки по военно-учётным специальностям, решению других вопросов во время прохождения военной службы и увольнению их в запас или в отставку»¹.

Однако следует заметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» к личному составу Вооружённых Сил Российской Фе-

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 30 «Об утверждении Руководства по комплектованию Вооружённых Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 5 марта 2001 г., № 10.

дерации отнесены все военнослужащие (т.е. лица, проходящие военную службу), а также лица гражданского персонала (т.е. лица, работающие по трудовому договору). Таким образом, данное в руководстве определение комплектования касается только вопросов комплектования Вооружённых Сил одним составом «солдаты, матросы, сержанты, старшины», в то же время комплектование военной организации государства такими составами, как «прапорщики и мичманы» и «офицеры», а также гражданским персоналом остаётся за пределами указанного руководства.

Пробельность в определении сущности комплектования Вооружённых Сил личным составом обусловила различные трактовки указанного понятия в научной литературе.

Можно согласиться с И. К. Макаренко, который под комплектованием Вооружённых Сил личным составом понимает обеспечение потребности военной организации в людских ресурсах¹.

Юридически обоснованное определение приводит А. С. Семакин, по мнению которого, под комплектованием понимается установленная государством и регулируемая нормами военного права система пополнения Вооружённых Сил и других формирований, подготовленным в военном отношении личным составом в мирное и военное время, а также подготовка военно-обученных контингентов запаса². Идентичное определение даётся в трудах С. И. Журавлёва³.

¹ См.: Макаренко И. К. Проблемы укомплектования войск личным составом, планирования и выполнения мобилизационных мероприятий. Учебное пособие. – М.: РАГС, 2004. – 74 с.

² См.: Семакин А. С. Военная служба в Российской Федерации. – М.: РАГС, ВК МО, 1997. – С. 33.

³ См.: Журавлев С. И. Правовое регулирование комплектования пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности военнослужащими на контрактной основе. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 194 с..

В более широком понимании под комплектованием Вооружённых Сил понимается система обеспечения войск личным составом, вооружением и военной техникой, а также другими материальными средствами в мирное и военное время¹. Аналогичную трактовку даёт А. Г. Митюков, который рассматривает комплектование Вооружённых Сил как принятую в государстве систему обеспечения их потребности в личном составе, вооружении, технике и других материальных средствах².

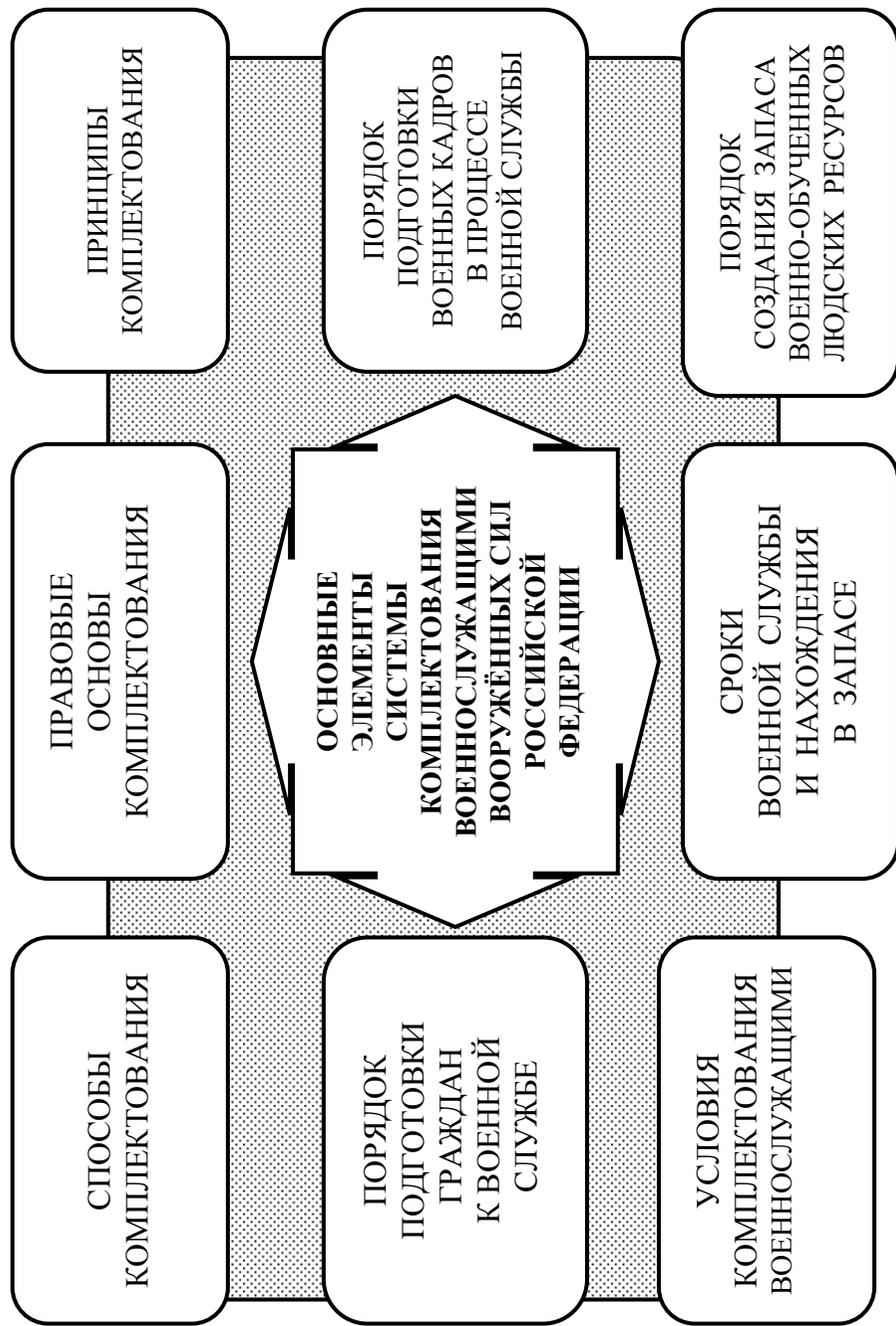
Таким образом, по общепринятому мнению под комплектованием Вооружённых Сил понимается совокупность мероприятий государства по удовлетворению потребностей вооружённых сил в личном составе и материальных средствах в мирное и военное время. Юридическое содержание понятия «комплектование» заключается в регулировании нормами военного права отношений, связанных с комплектованием армии личным составом и материальными средствами.

По нашему мнению приведённые выше определения комплектования целесообразно дополнить положением о том, что комплектование Вооружённых Сил является важной составной частью военного строительства в Российской Федерации.

С учётом вышеизложенного комплектование Вооружённых Сил личным составом является составной частью военного строительства Российской Федерации и представляет собой установленную государством и регулируемую нормами военного права систему обеспечения армии и флота военнослужащими и гражданским персоналом в мирное и военное время, а также создания запаса военно-обученных людских ресурсов.

¹ См.: Военный энциклопедический словарь РВСН. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1999. – С. 236.

² См.: Митюков А. Г. Социально-политические проблемы комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: Дис. ... канд. философ. наук. – М., 1994. – С. 12.



Система комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации военнослужащими представляет собой установленную действующим военным законодательством совокупность принципов, способов, условий и порядка обеспечения армии и флота военнослужащими, подготовки граждан к военной службе их военного обучения, а также нахождения в запасе военно-обученных ресурсов в интересах мобилизационного развёртывания.

К основным элементам системы комплектования Вооружённых Сил военнослужащими относятся: правовые основы комплектования; принципы комплектования; способы комплектования. Также в систему комплектования входят: условия комплектования; порядок подготовки граждан к военной службе; порядок подготовки военных кадров в процессе военной службы; сроки военной службы и нахождения в запасе; порядок создания запаса военно-обученных людских ресурсов и другие аспекты.

Правовые основы комплектования Вооружённых Сил военнослужащими установлены Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области военного права. Так, статьёй 59 Конституции установлено, что гражданин России несёт военную службу в соответствии с федеральным законом. Таким базовым законом является Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», который осуществляет правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы.

Общий порядок комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации установлен Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», статья 12 которого предусматривает, что комплектование Вооружённых Сил осуществляется в соответствии с законодательством России военнослужащими путём призыва граждан на военную службу по экстерриториальному принципу и путём добровольного поступления граждан

Российской Федерации на военную службу, а также гражданским персоналом путём добровольного поступления на работу¹.

Кроме того, порядок комплектования Вооружённых Сил регламентирован и подзаконными актами, в их числе: Положение о воинском учёте; Положение о призыве на военную службу; Руководство по комплектованию Вооружённых Сил солдатами, матросами, сержантами и старшинами, Положение о порядке прохождения военной службы, Инструкция по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе, Инструкция по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера, и др.² (см. таблицу 1).

¹ См.: Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 23, ст. 2750.; 2000 г., № 1 (ч. 1), ст. 6.; 2004 г., № 27, ст. 2711.; № 35, ст. 3607.; 2005 г., № 15, ст. 1276.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учёте» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 декабря 2006 г., № 49 (часть II), ст. 5220.; См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663 «Об утверждении Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 ноября 2006 г., № 47, ст. 4894.; Приказ Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 30 «Об утверждении Руководства по комплектованию Вооружённых Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 5 марта 2001 г., № 10.; Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 сентября 1999 г., № 38, ст. 4534.; Приказ Министра обороны Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 400 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663 // Российская газета от 19 декабря 2007 г. № 284, от 22 декабря 2007 г. № 288.

Комплектование Вооружённых Сил Российской Федерации военнослужащими строится на основании принятых в России принципов и способов комплектования.

Принципы комплектования представляют собой установленный нормами права порядок комплектования войск исходя из места жительства военнослужащих, призываемых на военную службу и поступающих на военную службу добровольно, а также места постоянной дислокации войск.

В современной военно-правовой литературе различают три принципа комплектования военной организации государства:

1) *экстерриториальный*, когда войска комплектуются военнослужащими из числа жителей различных регионов;

2) *территориальный*, когда войска комплектуются военнослужащими из населения той местности, где дислоцированы комплектуемые воинские части;

3) *смешанный* – сочетающий первый и второй принципы.

Экстерриториальный принцип комплектования военной организации предпочтительней для федеративных государств с многонациональной и поликонфессиональной структурой населения, со значительной дифференциацией плотности населения по регионам, а также имеющих значительные воинские контингенты за пределами национальной территории.

Территориальный принцип комплектования принят во многих государствах, прежде всего в тех, где преобладает мононациональная структура народа, имеется равномерно сбалансированная плотность населения, военная организации комплектуется на основе добровольного способа комплектования, и нет необходимости нахождения значительного военного контингента за пределами национальной территории.

Считается, что военнослужащие, проходящие военную службу по месту их жительства, в большей степени ощущают моральную и психологическую поддержку родных и близких, лучше обеспечены в материально-бытовом плане.

**НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ,
УСТАНАВЛИВАЮЩИЕ ОСНОВЫ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ
ВООРУЖЁННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(устанавливает долг и обязанность гражданина Российской Федерации по защите Отечества, определяет, что гражданин несёт военную службу в соответствии с федеральным законом)

Федеральный закон
от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ
«О воинской обязанности
и военной службе»

Федеральный закон
от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ
«Об обороне»

Федеральный закон
от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ
«О мобилизационной
подготовке и мобилизации
в Российской Федерации»

Положение о порядке прохождения военной службы
(утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237)

Положение о призыве на военную службу граждан Российской Федерации
(утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663)

Положение о воинском учёте
(утверждено Указом Президента Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 719)

Положение о военно-врачебной экспертизе
(утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123)

Положение об отборе граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также граждан, поступающих на военную службу по контракту, для исполнения специальных обязанностей военной службы
(утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1999 г. № 222)

Положение о призыве граждан Российской Федерации по мобилизации, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования), для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований
(утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 852)

Руководство по комплектованию Вооружённых Сил Российской Федерации
солдатами, матросами, сержантами и старшинами
(утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 30)

Положение о порядке проведения военно-врачебной экспертизы
в Вооружённых Силах Российской Федерации
(утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 августа 2003 г. № 200)

Инструкция по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе
(утверждена приказом Министра обороны Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 400)

Территориального принципа комплектования придерживаются не только страны с милиционными и кадрово-призывными армиями, но и страны с добровольческими вооружёнными силами. Например, в армии Великобритании традиционно используется так называемый территориально-полковой метод комплектования, в соответствии с которым полки сухопутных войск комплектуются с учётом регионального деления страны. Географические названия британских полков (йоркширский, ланкаширский и т.д.) – не только дань традиции, но и прямое отражение территориального принципа их комплектования¹.

В 1981 году США также начали внедрять территориальный принцип комплектования своих сухопутных войск, носивших до этого в основном экстерриториальный характер (военнослужащий мог повлиять на место своей службы только при заключении контракта о прохождении военной службы). Перевод в США части своих вооружённых сил на территориальную систему комплектования объясняется стремлением к формированию в нижнем звене (взвод-рота-батальон) «локального патриотизма» в интересах поддержания высокого морально-психологического настроения солдат².

Содержание территориальных войск значительно дешевле, чем экстерриториальной армии. Исходя из этого, сегодня территориальный принцип комплектования армии используют Беларусь, Словакия, Латвия и другие государства. В целях экономии денежных средств на перевозку призывников к месту службы в последние годы комплектование воинских частей вооружённых сил Казахстана организовано в основном по территориальному принципу.

¹ См.: Шлыков В. Военная реформа – планы или благие намерения? // Отечественные записки. – 2002. – № 8.

² См.: Военная политика и военное строительство. Доклад Совета по внешней и оборонной политике от 2 апреля 2000 года // www.svor.ru/live/materials.

Россия также имеет определённый опыт территориальной организации Вооружённых Сил. Так, в ходе военной реформы 1924 – 1925 годов во внутренних округах были созданы территориальные части, которые комплектовались по территориальному принципу и состояли из постоянного (командный, административно-хозяйственный, медицинский и т. д.) и переменного состава, проходившего ежегодные краткосрочные сборы. Территориальный принцип комплектования дивизий позволил в межвоенный период добиться существенного сокращения затрат на оборону при сохранении системы военной подготовки граждан, поступающих на военную службу¹.

Однако у территориального принципа комплектования имелись и существенные недостатки – уровень подготовки территориальных войск был слишком низким, а география их размещения не соответствовала потребностям обороны. Укомплектованные по территориальному принципу дивизии не имели современной техники, которая поступала в войска, в них был значительно ниже, чем в кадровых частях уровень дисциплины и порядка. Подготовка к предстоящей войне потребовала создания мобильной, обученной и высоко дисциплинированной армии. В этой связи к началу 1939 года в СССР окончательно отказались от комплектования армии по территориальному принципу.

В настоящее время в Российской Федерации территориальный принцип комплектования войск военнослужащими не может быть реализован без негативных последствий для её обороноспособности. В силу неравномерности социально-экономического и демографического развития регионов и субъектов Российской Федерации потребность войск в людских ресурсах не соответствует их наличию в районах дислокации

¹ См.: Фёдоров В. Ф., Погорелов А. В., Кобызев О. Ю., Байборodin В. А. К вопросу создания новой системы формирования и комплектования резерва ВС РФ на добровольной основе // Военная мысль. – 2005. – № 1. – С. 49-59.

войск ни в количественном, ни в качественном отношении. Например, на территории Дальневосточного военного округа численность граждан призывного возраста, которых можно призвать на военную службу составляет порядка 4% от общего числа такой категории в стране. В то же время потребность войск, дислоцированных на территории этого военного округа, в призывных ресурсах существенно превышает указанные возможности¹.

Также сугубо территориальный принцип комплектования войск для России неприемлем в силу многонационального и поликонфессионального состава её населения. Нетрудно представить, какие бы трудности возникли, если бы воинские части, дислоцированные на Северном Кавказе или в других регионах с повышенной этнической конфликтностью, комплектовались бы по территориальному принципу.

В практике современного военного строительства в Российской Федерации приходилось сталкиваться с попытками отдельных республик установить собственные нормы, определяющие порядок прохождения военной службы и комплектования войск, противоречащие федеральному законодательству. Такого рода противоречия достаточно долго (с 6 ноября 1992 г. по 10 мая 2002 г.) содержались в статье 58 Конституции Республики Татарстан, которая предусматривала для граждан Республики Татарстан исполнение воинской обязанности на территории республики или вне её на основе договорных обязательств республики. С 10 мая 2002 года действует новая редакция Конституции Республики Татарстан, в части 1 статьи 63 которой теперь указывается, что граждане Республики Татарстан обязаны нести военную службу в соответствии с федеральным законом². Таким образом, почти 10 лет потребовалось для изъятия из

¹ См.: www.sibvo.sibcity.ru.

² См.: Закон Республики Татарстан от 19 апреля 2002 г. № 1380 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2002. – 30 апреля.

Конституции Республики Татарстан нормы, закреплявшей в нарушение федерального законодательства за гражданами Татарстана право исполнять воинскую обязанность на территории своей республики.

Аналогичные противоречия содержались в статье 68 Конституции Республики Башкортостан (в ред. от 3 ноября 2000 г.), которая предусматривала несение гражданами Башкортостана военной службы в соответствии с законом республики и федеральным законом¹. Однако в Конституции Российской Федерации установлено, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ч. 1 ст. 59 Конституции), и граждане России несут военную службу только в соответствии с федеральным законом (ч. 2 ст. 59 Конституции). В этой связи субъекты Российской Федерации не вправе менять установленный на федеральном уровне порядок прохождения военной службы и комплектования войск.

В настоящее время противоречащая федеральному законодательству норма, предусматривавшая возможность несения гражданами Башкортостана военной службы в соответствии с законом этой республики из Конституции Республики Башкортостан изъята. Однако взамен в Конституцию Башкортостана не было внесено каких либо указаний об обязанности граждан Башкортостана нести военную службу. В этой связи представляется целесообразным закрепить в Конституции Республики Башкортостан обязанность граждан республики нести военную службу в соответствии с федеральным законом.

В настоящее время комплектование Вооружённых Сил Российской Федерации гражданами, призываемыми на военную службу, осуществляется по экстерриториальному принципу, предполагающему укомплектование воинских частей гражда-

¹ См.: Конституция Республики Башкортостан в ред. Закона Республики Башкортостан от 3 ноября 2000 года № 94-з // Газета «Республика Башкортостан». – 2000. – 6 ноября.

нами, проживающими вне места их дислокации. Экстерриториальный принцип комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации военнослужащими путём призыва установлен подпунктом 1 пункта 2 статьи 12 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», а также пунктом 4 Руководства по комплектованию Вооружённых Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами (Приложение к приказу Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 30)¹.

Необходимо иметь в виду, что экстерриториальный принцип не абсолютизируется при комплектовании войск. В отношении некоторых категорий граждан нормативными правовыми актами допускается прохождение военной службы по призыву по месту постоянного жительства. Так, в соответствии с пунктом 39 Инструкции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации², призывники, имеющие детей, а также больных и пенсионного возраста родителей, при наличии возможности могут направляться для прохождения военной службы в воинские части Вооружённых Сил Российской Федерации и другие воинские формирования, дислоцированные вблизи места их постоянного проживания.

На граждан, добровольно поступающих на военную службу по контракту, не распространяется требование о призыве на во-

¹ См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 30 «Об утверждении Руководства по комплектованию Вооружённых Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами» // Российская газета. – 2000. – 27 февраля.

² См.: Приложение № 1 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 6 сентября 1999 г. № 400 «О мерах по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 1 июня 1999 г. № 587 «Об утверждении Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1999. – 1 ноября. – № 44.

енную службу по экстерриториальному принципу. Следовательно, граждане, поступающие на военную службу по контракту, вправе проходить военную службу, как по месту их постоянного жительства, так и за его пределами. В настоящее время комплектование военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, должностей рядового и сержантского состава осуществляется преимущественно по территориальному принципу. Должности же офицеров и прапорщиков комплектуются, как правило, по экстерриториальному принципу. Однако в условиях дефицита жилья для семей военнослужащих, прибывающих из других регионов, в последние годы особенно в крупных городах России наблюдается тенденция комплектования воинских частей офицерами и прапорщиками по территориальному принципу.

Таким образом, в Вооружённых Силах Российской Федерации сложился смешанный принцип комплектования военнослужащими на основе сочетания территориального и экстерриториального принципов.

Вместе с тем на законодательном уровне нет прямого указания о смешанном принципе комплектования. В этой связи представляется целесообразным внести изменения в статью 12 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», где необходимо указать, что комплектование Вооружённых Сил Российской Федерации осуществляется по смешанному принципу: гражданами, добровольно поступающими на военную службу – путём заключения контракта о прохождении военной службы, а гражданами, призываемыми на военную службу – по экстерриториальному принципу.

С принципами комплектования вооружённых сил органично взаимосвязаны *способы их комплектования*.

В истории вооружённых сил известны различные способы их комплектования: 1) народное ополчение, 2) рекрутская повинность, 3) наёмничество, 4) добровольчество, 5) конскрипция, 6) всеобщая воинская повинность (обязанность).

дящих военную службу по контракту, достигается высокий уровень профессионализма. Этому способствуют обусловленная материальным стимулированием личная заинтересованность контрактников в профессиональном росте, а также более длительные, чем у призывников сроки военной службы по контракту. Однако профессиональная армия явно дороже, чем комплектуемая призывным способом. Подготовка кадров, достойное денежное довольствие, жильё, инфраструктура, техническое перевооружение вооружённых сил, введение в действие механизма, обеспечивающего соблюдение социальных гарантий военнослужащим-контрактникам, – всё это требует огромных средств и времени.

Призывную систему Россия, как и многие другие страны, не может отбросить по объективным причинам – содержание дорогостоящей полностью профессиональной армии российской экономике сегодня не выдержать. В настоящее время никому в мире, кроме США, не под силу содержать миллионную профессиональную армию.

Также необходимо учитывать, что у России самая большая в мире территория и наиболее протяжённые границы. В силу геополитических факторов нельзя делать ставку исключительно на контрактников. В случае начала широкомасштабной войны контрактники, которыми комплектуются Пограничные войска и части постоянной боевой готовности, дислоцируемые на стратегически важных направлениях, могут быть быстро выбиты, и попросту будет некому воевать. Кроме тех, кто служит в мирное время, для обеспечения военной безопасности государства ещё необходимы многочисленные военно-обученные резервы, а контрактная армия в нужном количестве их не подготовит. Очевидно, что с началом широкомасштабных боевых действий значительного количества военнослужащих потребуют не только действующие войска, но и войска, обеспечивающие защиту страны от нападения на других участках границ вне зоны военного конфликта. Отечественный военный опыт свидетельствует, что

в случае войны будут нужны людские ресурсы, значительно превышающие численность армии мирного времени. Таким образом, полный отказ от призыва в такой стране, как Россия, невозможен без потери её обороноспособности.

Небольшую контрактную армию могут позволить отдельные европейские государства, которые, являясь членами блока НАТО, серьёзно рассчитывают на военную мощь ведущих держав альянса, прежде всего США, имеющих почти полутора-миллионную профессиональную армию. Поэтому многие европейские государства – члены НАТО, предоставляя свои территории для развёртывания передовых структур вооружённых сил США, в обеспечении своей военной безопасности главным образом рассчитывают на американскую военную мощь.

Российской Федерации в обеспечении своей военной безопасности приходится рассчитывать преимущественно на собственные возможности, поскольку в настоящее время Россия не имеет достаточно надёжных и мощных в военном отношении военно-политических союзников.

Даже в мирное время для гарантированного обеспечения своей военной безопасности, Российская Федерация должна постоянно иметь Вооружённые Силы численностью порядка одного миллиона человек. Однако в силу ограниченности экономических возможностей страны Россия может перевести на контрактный способ комплектования только часть своей армии. Впрочем, всю военную армию переводить на контрактный способ комплектования и не требуется. Ведь в военное время перед Россией неизбежно возникнет задача мобилизации значительных военно-обученных людских ресурсов, для подготовки которых необходимо сохранить и комплектование части армии по призыву на основе воинской обязанности.

Следует заметить, что сочетание контрактного и призывного способов комплектования Вооружённых Сил не только соответствует геополитическим, экономическим, демографическим и иным особенностям современной России, но и отражает

имеющиеся в обществе взгляды на данную проблему. Так, по оценке Всероссийского центра изучения общественного мнения по вопросу комплектования армии сложился паритет между приверженцами альтернативных вариантов – сохранения всеобщей воинской обязанности и перевода армии на контракт (46% и 47% от общего числа опрошенных соответственно). Для сравнения, в 1998 году предпочтение отдавалось контракту (55% против 35%). При этом респонденты до 35 лет высказываются скорее за переход на контракт, старшее поколение (60 лет и старше) – скорее за всеобщую воинскую обязанность. Мнения опрошенных 35 – 59 лет разделились поровну¹.

§ 2. Становление и развитие системы комплектования военной организации России

Рассмотрим развитие системы комплектования регулярной армии и флота России. Как известно, регулярные армия и флот были сформированы в России в первой четверти XVII века Петром Великим.

В результате военных реформ Петра I, была сформирована рекрутская система набора в армию и флот. В 1699 году по Указу Петра I был проведён первый рекрутский набор в 32 тысячи солдат.

Главные основания рекрутской повинности, как они были первоначально установлены, заключались в следующем:

- 1) рекрутской повинности подлежали все податные сословия;
- 2) рекрутская повинность была общинной, т. е. органы комплектования предъявляли требования не к физическому лицу, а к общине, указывая лишь число подлежащих сдачи в рек-

¹ См.: Российская армия и обороноспособность страны. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 634. – 2007. – 20 февраля. // <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv>.

руты, предоставляя самим общинникам определять, кто и на каких основаниях должен быть сдан;

3) размер рекрутской повинности, время набора и порядок раскладки определялись особо перед каждым рекрутским набором¹.

В 1766 году издаётся документ, упорядочивший систему рекрутского комплектования армии. Это было «Генеральное учреждение о сборе в государстве рекрут и о порядках, какие при наборе исполняться должны».

До 1793 года рекруты служили пожизненно, затем, до 1834 года срок их службы составлял 25 лет, с 1834 по 1855 год – 20 лет на службе и 5 лет в «бессрочном отпуске» (в запасе). В 1855–1872 годах сроки рекрутской повинности последовательно устанавливались в 12, 10 и 7 лет с пребыванием в запасе в течение 3, 5 и 8 лет соответственно.

Возраст рекрутов до 1708 года составлял 17-32 года, до 1726 года – 20-30 лет, до 1766 года – «всякого возрасту», до 1831 года – 17-30 лет, до 1855 года – 20-35 лет, до 1874 года – до 30 лет. Первоначально рекрутские наборы проводились нерегулярно в зависимости от потребностей армии и в различных количествах. В 1831 году были введены ежегодные рекрутские наборы. Кандидатуры рекрутов должны были определяться городской или крестьянской общиной, но для помещичьих крестьян целиком зависели от воли помещика.

Рекрутская повинность кроме крепостных и государственных крестьян была распространена на купечество, дворовых людей, ясачных, черносошных, духовных, иностранцев, лиц приписанных к казённым заводам. От рекрутской повинности были освобождены семьи церковных служителей, почётные граждане, жители Бессарабии и отдалённых районов Сибири и

¹ См.: Энциклопедический словарь. Том XXVI. Издатели Ф.А.Брокгауз и И.А.Ефрон. – СПб., 1899. – С. 530-532.

некоторые другие категории. К 1858 году из 29,5 миллионов мужчин в России рекрутской повинности подлежали 23,5 миллиона человек.

Рекрутская система комплектования российской армии просуществовала почти два века (с 1699 г. по 1874 г.). По сравнению со старым иррегулярным войском регулярная армия, комплектовавшаяся рекрутами, имела лучшую организацию и дисциплину, а также позволяла мобилизовывать значительные людские ресурсы в интересах ведения войны.

Однако рекрутская система имела и недостатки. Прежде всего, низким было качество солдат, набираемых по рекрутской системе. Набираемые из крепостных крестьян безграмотные и бесправные солдаты, служащие 25 лет, явно уступали военнослужащим европейских держав, набираемым из свободных граждан, проходившим надлежащую военную подготовку и обучение. К середине XIX века основанная на крепостном праве рекрутская система комплектования армии окончательно изжила себя. Она стала одной из причин поражения России в Крымской войне 1853–1856 гг. В 1856 году профессор Императорской военной академии генерал Д. А. Милютин, анализируя опыт и итоги Крымской войны 1853–1856 гг. представил служебную записку «Мысли о невыгодах существующей в России военной системы и о средствах к устранению оных», в которой поставил вопрос о коренной реорганизации русской армии. В числе представленных им предложений одним из основных было коренное изменение системы комплектования путём отказа от рекрутчины и перехода к всеобщей воинской обязанности.

Идеи Д. А. Милютина нашли полную поддержку у императора Александра II, который в ноябре 1861 года назначил его на должность военного министра и поручил ему проведение военной реформы, главным вопросом которой стало изменение системы комплектования армии и флота. Разработанный под руководством Д. А. Милютина «Устав о воинской повинности» был утверждён 1 января 1874 года. В статье 1 указанного Уста-

ва определялось, что «защита престола и Отечества есть священная обязанность каждого русского подданного. Мужское население, без различия состояний, подлежит воинской повинности»¹.

Воинская повинность распространялась на всё население Российской Империи и Царства Польского, за исключением Закавказского края, Туркестанского военного округа, Приморской и Амурской областей, северных областей Енисейской, Тобольской и Томской губерний. Общий срок службы по призыву в сухопутных войсках устанавливался в 6 лет действительной службы и 9 лет в запасе, на флоте соответственно срок службы составлял 7 лет действительной службы и 3 года в запасе.

Призыву подлежали лица мужского пола, достигшие 21 года. Вопрос о призыве определялся наличием льготы, а при её отсутствии – жеребьёвкой.

Переход с 1874 года к всеобщей воинской повинности положил начало формированию запаса обученных резервов и создал условия для увеличения численности армии. Источники комплектования были расширены почти на 20%. К началу русско-турецкой войны 1877 – 1878 гг. в армии насчитывалось 1 474 500 человек, из них на действительной военной службе состояло более 722 тысяч, а в запасе около 752 тысяч. В ходе войны продолжалось пополнение армии, общую численность которой удалось довести до 1 548 432 человек. Обученная массовая регулярная русская армия смогла успешно вести боевые действия на двух театрах (Балканах и Кавказе) и одерживать убедительные победы².

В начале XX века, накануне первой мировой войны, в мире возобладала тенденция к созданию многомиллионных, техниче-

¹ См.: Устав о воинской повинности 1874 года / Сборник правительственных распоряжений по введению общей воинской повинности. – СПб., 1874. – Т. 1. – С. 9.

² См.: История военной стратегии России. – М.: Кучково поле, 2000. – С. 88.

ски оснащённых и вооружённых новейшим вооружением армий. Указанное обстоятельство обусловило необходимость увеличения численности русской армии с целью придания ей готовности к борьбе с коалицией враждебных России государств.

В 1912 году Государственной Думой был утверждён новый Устав о воинской повинности, которым призывной возраст был снижен с 21 до 20 лет. В целях увеличения численности армии и флота сроки действительной военной службы сокращались с 5 до 3 лет в пехоте и полевой артиллерии, в остальных войсках с 5 до 4 лет, а на флоте с 7 до 5 лет. Служба в запасе была разделена на два разряда. Находившиеся в запасе лица молодого возраста составляли 1-й разряд, они предназначались для пополнения полевых войск, запасники старших возрастов составляли 2-й разряд и предназначались для укомплектования резервных войск, а также тыловых частей¹.

В европейской части России вводилась территориальная система комплектования войск, создавались корпусные, дивизионные и полковые районы пополнения, что облегчало процесс мобилизации. Был отменён ряд льгот, освобождающих от призыва, что позволило увеличить процент призывного контингента. Указанные меры позволили решить задачу увеличения численности русской армии. Так, в годы первой мировой войны Россия смогла мобилизовать в армию 15,7 миллионов человек (8,7% населения) или 50% всего трудоспособного мужского населения².

Таким образом, принцип всеобщей воинской обязанности, положенный с 1874 года в основу системы комплектования русской армии позволил создать в России массовую армию, способную в условиях военного времени противостоять крупней-

¹ См.: Байдаров С. В. Проблемы комплектования армии в России в конце XX – начале XIX века. // Военно-исторический журнал. – 2006. – № 8. – С. 20-24.

² См.: Марков О. Д. Русская армия 1914 – 1917 гг. – СПб.: Изд. «Галерея Принт», 2001. – 160 с.

шим армиям коалиций европейских держав.

Принцип всеобщей воинской обязанности был сохранён и в советский период, когда возникла необходимость строительства новой, рабоче-крестьянской армии. Уже в первой Конституции РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года, были установлены обязанность граждан по защите социалистического Отечества, а также право трудящихся на защиту революции с оружием в руках¹.

В соответствии со статьёй 19 Конституции РСФСР 1918 года в целях всемерной охраны завоеваний революции устанавливалась всеобщая воинская повинность. Конституция предусматривала, что «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика признаёт обязанностью всех граждан Республики защиту социалистического Отечества»², то есть независимо от классовой принадлежности все граждане РСФСР как относящиеся к трудящимся, так и отнесённые к «нетрудовым элементам» в обязательном порядке должны были исполнять повинности в интересах обороны республики. Одновременно статьёй 19 Конституции РСФСР 1918 года вводилась принципиальная норма: защита революции с оружием в руках является почётным правом, которое предоставляется не всем гражданам, а только трудящимся. На нетрудовые элементы возлагалось исполнение иных оборонных обязанностей (строительство оборонительных сооружений и выполнение других повинностей для нужд обороны).

Таким образом, в первой Конституции РСФСР были установлены две нормы, регламентирующие участие граждан в оборонной деятельности республики: 1) *обязанность* всех без ис-

¹ См.: Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов на заседании от 10 июля 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР от 20 июля 1918 г., № 51.

² Там же.

ключений граждан республики по защите социалистического отечества, в целях чего устанавливалась всеобщая воинская повинность; 2) *почётное право* защищать революцию с оружием в руках, которое предоставлялось исключительно трудящимся.

В числе первых декретов, установивших правовые основы формирования и комплектования новой армии, были: Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, Декрет СНК от 28 (15) января 1918 г. «Об организации Красной Армии», Декрет СНК от 14 (1) февраля 1918 г. «Об организации социалистического рабоче-крестьянского флота», декреты СНК «О создании Всероссийской коллегии по организации и формированию Красной Армии», Декрет ВЦИК от 22 апреля 1918 г. «Об обязательном обучении военному искусству трудящихся», Декрет ВЦИК от 23 апреля 1918 г. «Об отмене выборности командного состава», Декрет ВЦИК от 29 мая 1918 г. «О принудительном наборе в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию», Постановление Пятого Всероссийского съезда Советов «Об организации Красной Армии» и другие¹.

15 (28) января 1918 года Третий Всероссийский съезд Советов принял Декрет «Об образовании Рабоче-Крестьянской Красной Армии», одновременно был издан Декрет СНК РСФСР «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии». Государственное руководство Красной Армией осуществлялось Всероссийским съездом Советов, ВЦИК и СНК, а непосредственное управление армией было возложено на Народный комиссариат по военным делам и Всероссийскую коллегию по организации и формированию Красной Армии². Вслед за Красной Армией на тех же пра-

¹ См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР 1918 г., № 15, ст. 215; 1918 г., № 17, ст. 245; 1918 г., № 32, ст. 325; 1918 г., № 31, ст. 413; 1918 г., № 33, ст. 443; 1918 г., № 33, ст. 444; 1918 г., № 41, ст. 518; Пятый Всероссийский съезд Советов, стенографический отчёт, издание ВЦИК, – М., 1918, – С. 211–214.

² См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР 1918 г., № 17, ст. 245.

вовых основах был создан советский Военно-Морской Флот. Декретом от 1 (14) февраля 1918 г. «О Социалистическом Рабоче-Крестьянском Красном Флоте» СНК объявил о роспуске старого флота и постановил организовать социалистический рабоче-крестьянский флот как составную часть вооружённых сил советского государства¹. Этим же декретом были введены Положение и правила о службе на судах военного флота и в морских частях. На основе решений Третьего Всероссийского съезда Советов и декретов СНК по военным вопросам были сформулированы правовые основы и принципы организации советских вооружённых сил: новая армия являлась инструментом диктатуры пролетариата и организовывалась на основе классового принципа (рабоче-крестьянская).

Во второй Конституции РСФСР, утверждённой постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 года, в статье 10 были продублированы нормы, введённые первой Конституцией РСФСР: «В целях всемерной охраны завоеваний Великой Рабоче-Крестьянской Революции, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика признает обязанностью всех граждан Республики защиту социалистического Отечества и устанавливает всеобщую воинскую повинность. Почётное право защищать Революцию с оружием в руках предоставляется только трудящимся; на нетрудовые элементы возлагается отправление иных воинских обязанностей»².

Таким образом, в Конституциях РСФСР 1918 и 1925 годов содержались нормы, устанавливающие всеобщую обязанность граждан по защите Отечества, а также нормы, предоставляющие

¹ См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР 1918 г., № 23, ст. 325.

² Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР, 1925 г., № 30, ст. 218.

право на вооружённую защиту ограниченному кругу граждан республики – только трудящимся.

После окончания гражданской войны был осуществлён переход к кадрово-территориальной системе комплектования вооружённых сил. Правовой основой перехода к смешанной системе стал Декрет ВЦИК и СНК от 8 августа 1923 г. «Об организации территориальных войсковых частей и проведении военной подготовки трудящихся»¹.

Рабоче-Крестьянская Красная Армия (РККА) имела трёхвидовую структуру и состояла из сухопутных, морских и воздушных сил. В состав Красной Армии также входили войска специального назначения: войска Объединённого государственного политического управления и конвойная стража Союза ССР.

В первой Конституции СССР не содержалось отдельных положений об обязанностях и правах граждан по защите Отечества. Указанный пробел союзного законодательства в части закрепления на конституционном уровне воинской обязанности граждан был компенсирован установлением всеобщей воинской повинности в Законе СССР от 18 сентября 1925 г. «Об обязательной военной службе»². Устанавливалась всеобщая обязательная военная служба трудящихся мужского пола с 19 до 40 лет включительно (ст. 3 закона). Срок обязательной военной службы удлинялся: для среднего начальствующего состава – до 50-летнего возраста, для старшего до 55-летнего возраста и для высшего до 60-летнего возраста (ст. 4 закона).

Обязательная военная служба состояла из трёх этапов:

а) допризывная подготовка, сроком два года, к которой привлекались все трудящиеся мужского пола по достижении ими 19 лет к 1 января года привлечения к таковой;

б) действительная военная служба продолжительностью пять лет, на которую граждане призывались по достижении ими 21 года к 1 января года призыва;

в) состояние в запасе.

Законом СССР от 18 сентября 1925 г. «Об обязательной военной службе» (ст. ст. 190–195) была также предусмотрена добровольная военная служба, на которую принимались граждане не моложе 18 и не старше 34 лет. Принятые на добровольную военную службу граждане обязаны были прослужить в кадровом составе частей Рабоче-Крестьянской Красной Армии не менее одного года. Добровольная служба, как правило, в срок действительной службы не засчитывалась. Также Законом СССР от 18 сентября 1925 г. «Об обязательной военной службе» была предусмотрена сверхсрочная военная служба, которую могли проходить в добровольном порядке лица младшего начальствующего состава Рабоче-Крестьянской Красной Армии, соответствующие по своей подготовке, политическим, служебным и нравственным качествам требованиям, предъявляемым к такого рода службе. Военнослужащие, оставленные на сверхсрочную службу, обязаны были прослужить не менее одного года. По истечении указанного срока сверхсрочнослужащие могли продолжать службу до достижения ими 35-летнего (а в военно-морском флоте – 45-летнего) возраста.

Законодательством о военной службе (ст. 216–221 Закона СССР от 18 сентября 1925 г. «Об обязательной военной службе») была предусмотрена процедура освобождения отдельных категорий граждан от обязательной военной службы. Так, от отбывания обязательной военной службы с оружием в руках могли быть освобождены граждане, входящие по рождению и воспитанию в состав семей, принадлежащих к сектам, религиозные учения которых были запрещены советским законодательством, а также ранее запрещались до 1917 года. Принятие решений об освобождении таких граждан от военной службы входило в компетенцию губернских (или соответствующих им) су-

¹ См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР 1923 г., № 92, ст. 915.

² См.: Собрание законодательства СССР 1925 г., № 62, ст. 463.

дов. Граждане, освобождённые от обязательной военной службы по религиозным убеждениям и признанные после медицинского освидетельствования годными к военной службе, направлялись на работу по борьбе с эпидемиями или на соответствующие общепользные работы (борьба с лесными пожарами, с эпизоотиями, земляные работы и т.п.). В военное время граждане, освобождённые от службы по религиозным убеждениям, подлежали привлечению в особые команды для обслуживания тыла и фронта.

В соответствии с разделом XIX Закона СССР от 18 сентября 1925 г. «Об обязательной военной службе» для граждан, лишённых права избирать и быть избираемыми в советы, а также для граждан, поражённых в правах по суду, а равно высланных в административном порядке, на время поражения в правах или высылки, предусматривалась обязательная служба в тыловом ополчении. Срок состояния в тыловом ополчении был установлен с 21 года до 40 лет включительно. В мирное время на граждан, зачисленных в тыловое ополчение, возлагались особые трудовые повинности. В военное время из них должны были формироваться особые команды для обслуживания тыла и фронта.

С принятием в 1936 году второй Конституции СССР норма о почётном праве трудящихся на вооружённую защиту революции уже не применяется. Статья 132 Конституции СССР 1936 года устанавливает, что всеобщая воинская обязанность является законом, а воинская служба в Рабоче-Крестьянской Красной Армии представляет почётную обязанность граждан СССР¹. Одновременно норма о конституционной обязанности граждан СССР по защите Отечества дополняется новым положением, установленным статьёй 133 Конституции, в которой определено, что защита Отечества есть священный долг каждого граж-

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.). – М.: Юридическое Издательство НКЮ СССР, 1937.

данина СССР. Также на конституционном уровне была установлена ответственность граждан за невыполнение конституционного долга по защите Отечества.

Конституция РСФСР 1937 года в части воинской обязанности граждан фактически полностью копирует нормы союзной Конституции 1936 года, что объясняется унификацией конституционного законодательства в тот период.

Статья 136 Конституции РСФСР 1937 года идентична содержанию статьи 132 Конституции СССР 1936 года: «Всеобщая воинская обязанность является законом. Воинская служба в Рабоче-Крестьянской Красной Армии представляет почётную обязанность граждан РСФСР»¹. Также статья 137 Конституции РСФСР 1937 года идентична содержанию статьи 133 Конституции СССР 1936 года: «Защита Отечества есть священный долг каждого гражданина РСФСР. Измена Родине: нарушение присяги, переход на сторону врага, нанесение ущерба военной мощи государства, шпионаж – караются по всей строгости закона, как самое тяжкое злодеяние»².

В соответствии с Конституцией СССР 1936 года был принят Закон СССР от 1 сентября 1939 г. «О всеобщей воинской обязанности»³. Новый закон в отличие от Закона СССР от 18 сентября 1925 г. «Об обязательной военной службе» уже не предоставлял гражданам права на освобождение от военной службы по религиозным убеждениям, а также не предусматривал для граждан, поражённых в политических правах, службы в тыловом ополчении. В соответствии со статьёй 3 Закона СССР от 1 сентября 1939 г. «О всеобщей воинской обязанности» все муж-

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР от 1 марта 1937 г., № 2.

² Там же.

³ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1939 г., № 32.

чины, являющиеся гражданами СССР, без различия расы, национальности, вероисповедания, образовательного ценза, социального происхождения и положения, обязаны были отбывать военную службу в составе Вооружённых Сил СССР. На действительную военную службу призывались граждане, которым в год призыва исполнялось девятнадцать лет, а окончившим среднюю школу и ей соответствующие учебные заведения – восемнадцать лет.

Таблица 2

**Сроки действительной военной службы,
установленные законом СССР от 1 сентября 1939 г.
«О всеобщей воинской обязанности»**

№	Составы военнослужащих	Сроки военной службы (лет)
1.	рядовой состав сухопутных частей РККА	2
2.	младший начальствующий состав сухопутных частей РККА	3
3.	рядовой и младший начальствующий состав ВВС	4
4.	рядовой и младший начальствующий состав частей береговой обороны	4
5.	рядовой и младший начальствующий состав кораблей и частей ВМФ	5
6.	рядовой состав внутренних войск	2
7.	младший начальствующий состав внутренних войск	3
8.	рядовой и младший начальствующий состав сухопутных частей пограничных войск	3
9.	рядовой и младший начальствующий состав кораблей пограничных войск	4

Численность армии неуклонно возрастала. Если в 1927 году она составляла 586 тысяч человек, то на 1 января 1939 года – 1 миллион 943 тысяч, а на июнь 1941 года – 5 миллионов человек.

В годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) комплектование армии проводилось на основе всеобщей мобилизации, а также призывов лиц, достигших 18 лет. Кроме того, осуществлялся приём добровольцев на фронт. Законодательство об обороне было дополнено рядом особых нормативных актов, введённых в чрезвычайном порядке. Так, уже 23 июня 1941 года были изданы: Указ «О военном положении»¹, Указ «Об объявлении в отдельных местностях СССР военного положения»² и Указ «О мобилизации военнообязанных по ряду военных округов»³. Позднее было объявлено военное положение на железных дорогах⁴, на морском и речном транспорте⁵ и принят ряд других нормативных правовых актов.

Всеобщая и полная мобилизация мужчин и частичная женщин была проведена в июне-июле 1941 года. Затем ежегодно проводились призывы. Всего в годы Великой Отечественной войны в армию и флот в СССР было призвано около 31 миллиона человек, в том числе в качестве добровольцев через военные комиссариаты прошло более 3 миллионов человек. В Германии и на территории Австрии за всю вторую мировую войну было мобилизовано в вооружённые силы около 24 миллионов человек. За годы войны всего в мире было мобилизовано более 110 миллионов человек⁶.

После войны и демобилизации, в период с 1946 по 1948 годы, призыва в армию не производилось. Молодежь призывного

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1941 г., № 29.

² Там же.

³ Там же.

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1941 г., № 15.

⁵ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1941 г., № 18.

⁶ См.: Анчуков С. Изменение системы комплектования – ядро реформы Вооружённых Сил России // www.whiteworld.ru.

возраста направлялась на восстановительные работы на шахтах, предприятиях тяжелого машиностроения, стройках. С мая 1945 года до 1948 года численность армии в СССР была сокращена с 11 миллионов 365 тысяч до 2 миллионов 874 тысяч военнослужащих. В 1949 году срок службы в сухопутных войсках и авиации был установлен 3 года, во флоте – 4 года. От призыва в армию освобождались студенты институтов. Студенты в вузах проходили военную подготовку, получали звание лейтенанта запаса и без прохождения службы зачислялись в запас.

В послевоенный период вопросы комплектования военной организации наиболее полно (в сравнении с другими рассматриваемыми Конституциями РСФСР и СССР) были раскрыты в Конституции СССР 1977 года. Впервые эти вопросы были выделены в отдельную главу, которая получила название «Защита социалистического Отечества».

Статьей 31 Конституции СССР 1977 года защита Отечества была отнесена к важнейшим функциям государства и провозглашена делом всего народа. Там же указано, что «в целях защиты социалистических завоеваний, мирного труда советского народа, суверенитета и территориальной целостности государства созданы Вооружённые Силы СССР и установлена всеобщая воинская обязанность»¹. Воинская служба в рядах Вооружённых Сил СССР была провозглашена почётной обязанностью советских граждан (ст. 63 Конституции СССР 1977 года).

В послевоенный период Вооружённые Силы СССР состояли из четырёх структур: Советской Армии, Военно-Морского Флота, пограничных и внутренних войск (ст. 4 Закона СССР от 12 октября 1967 г. «О всеобщей воинской обязанности»). В целях приведения состава Вооружённых Сил СССР в полное соответствие с установленными Конституцией СССР задачами и

¹ Конституция (Основной закон) СССР // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 12 октября 1977 г., № 41, ст. 617.

функциями, для выполнения которых они были созданы, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 марта 1989 г. № 10224-XI была проведена реорганизация структуры Вооружённых Сил СССР – из их состава были выведены пограничные, внутренние и железнодорожные войска¹. Разъединение силовых структур способствовало совершенствованию их строительства с учётом специфики предназначения каждой из составляющих государственной военной организации. Видовая структура Вооружённых Сил СССР также претерпела существенное изменение. К существовавшим ранее трём видам Вооружённых Сил: Сухопутным войскам, Военно-Воздушным Силам и Военно-Морскому Флоту добавились новые – Войска противовоздушной обороны и Ракетные войска стратегического назначения. Таким образом, была сформирована пятивидовая структура Вооружённых Сил СССР.

Вопросы воинской обязанности и военной службы были регламентированы новым Законом СССР «О всеобщей воинской обязанности»² от 12 октября 1967 г. В соответствии с указанным законом были установлены новые сроки действительной военной службы:

- 1) для солдат и сержантов Советской Армии, береговых частей и авиации Военно-Морского Флота – 2 года;
- 2) для матросов и старшин кораблей, судов и береговых частей боевого обеспечения Военно-Морского Флота – 3 года;

Впервые в отечественном военном законодательстве для солдат, матросов, сержантов и старшин, имеющих высшее образование, предусматривался сокращённый срок действительной военной службы – 1 год. Призывной возраст устанавливался – 18 лет ко дню призыва.

Призыву предшествовала обязательная приписка к призывным участкам по месту жительства граждан, которым в год при-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1989 г., № 12, ст. 86.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1967 г., № 42, ст. 552.

писки исполняется 17 лет. Институт альтернативной гражданской службы законом не был предусмотрен.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 ноября 1971 года¹ был введён институт прапорщиков и мичманов, которые должны были стать ближайшими помощниками офицерского состава в решении задач, возложенных на Вооружённые Силы СССР. В целом задача формирования прослойки между массой военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и офицерским корпусом была решена. Прапорщики в основном справляются с командованием взводами и им равными подразделениями, однако более успешно проявляют себя на низовых технических, тыловых и медицинских должностях. Институт прапорщиков и мичманов не смог в полной мере заменить институт сверхсрочнослужащих сержантов и старшин, которые в 40-е – 50-е годы были действительно профессиональными младшими командирами и незаменимыми помощниками офицеров в решении задач повседневной подготовки солдат, укрепления дисциплины и порядка среди них.

В 1980-е годы вопросы прохождения воинской службы были конкретизированы Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 апреля 1984 г. «О воинских званиях офицерского состава Вооружённых Сил СССР»², Постановлением Совета Министров СССР от 18 марта 1985 г. № 240 «Об утверждении положения о прохождении воинской службы офицерским составом Вооружённых Сил СССР»³, Постановлением Совета Министров СССР от 2 октября 1985 г. № 934 «Об утверждении положения о прохождении воинской службы прапорщиками и мичманами Вооружённых Сил СССР»⁴, а также соответствующими приказами Министра обороны СССР.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1971 г., № 47, ст. 453.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1984 г., № 18, ст. 318.

³ Документ опубликован не был // Электронная правовая система «Консультант плюс». – М., 2007.

⁴ См.: Свод законов СССР, т. 9, с. 496, 1990 г.

Ввод в 1979 году советских войск в Афганистан и их участие в боевых действиях потребовал дополнительного комплектования армии. Однако в начале 1980-х годов в Советский Союз столкнулся с сокращением призывного контингента, наступившего вследствие демографических проблем, связанных с последствиями Великой Отечественной войны. В этой связи Политбюро ЦК КПСС было принято решение с 1 января 1984 года остановить предоставление отсрочек от призыва юношам, поступающим в высшие учебные заведения. Отсрочки были сохранены лишь студентам 12 ведущих вузов страны, а также четырёх факультетам МГУ им. Ломоносова. С окончанием войны в Афганистане и выводом оттуда советских войск, в СССР были восстановлены отсрочки от призыва студентам, обучающимся по дневной (очной) форме во всех без исключения вузах¹.

С распадом СССР в декабре 1991 года Вооружённые Силы СССР были ненадолго преобразованы в Объединённые Вооружённые Силы Содружества Независимых Государств (ОВС СНГ). После распада СССР в переходный период государства – участники СНГ взяли на себя обязательство стремиться осуществлять согласованные мероприятия, направленные на обеспечение единообразного порядка призыва, комплектования и прохождения военной службы военнослужащими ОВС СНГ.

20 марта 1992 года в Киеве государствами СНГ было заключено Соглашение «О принципах комплектования Объединённых Вооружённых Сил Содружества Независимых Государств и прохождения в них военной службы»². Соглашение предусматривало, что государства – участники СНГ будут со-

¹ См.: Аты – Баты. Воинская повинность в России и в мире. / А. Ханукаев, И. Яковлев и др. Под ред. Е. Михайловской и Г. Белонучкина. – М.: Центр «Панорама», 2006. – С. 70-71.

² См.: Соглашение о принципах комплектования Объединённых Вооружённых Сил Содружества Независимых Государств и прохождения в них военной службы (Киев, 20.03.1992 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 4. – С. 33.

блюдают следующие принципы комплектования ОВС: 1) сочетание срочной военной службы по призыву с военной службой солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту; 2) комплектование ОВС на основе сочетания территориального и экстерриториального принципа; 3) сохранение существующей системы допризывной подготовки молодежи и подготовки специалистов для ОВС СНГ.

Также государства СНГ согласились о соблюдении *принципов прохождения военной службы* в ОВС: 1) установление призывного возраста от 18 до 27 лет; 2) установление продолжительности срочной военной службы по призыву: 2 года – для матросов и старшин ВМФ; 1 год – для солдат, матросов, сержантов и старшин, имеющих высшее образование; 1,5 года – для остальных военнослужащих, проходящих военную службу по призыву; 3) осуществление призыва граждан на срочную военную службу и увольнение в запас два раза в год – в апреле - июне и октябре - декабре.

Однако сохранить Объединённые Вооружённые Силы СНГ не удалось. Вскоре они оказались поделёнными между суверенными республиками. Главы государств СНГ подписали Протокол о прекращении ряда многосторонних договоров, заключённых в рамках СНГ, в том числе и нереализованного Соглашения от 20 марта 1992 года «О принципах комплектования Объединённых Вооружённых Сил Содружества Независимых Государств и прохождения в них военной службы». 7 мая 1992 года Президент Российской Федерации подписал Указ № 466 «О создании Вооружённых Сил Российской Федерации»¹. Под юрисдикцией Российской Федерации оказалась самая значительная часть Вооружённых Сил численностью в 2,7 миллионов человек. Перед суверенной Россией, переживающей трудности пе-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации «О создании Вооружённых Сил Российской Федерации» от 7 мая 1992 г. № 466 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 19. – Ст. 1077.

реходного периода, встал вопрос о принципе комплектования армии.

22 октября 1992 года вступил в силу Закон Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. № 3531-1 «Об обороне», в котором был закреплён смешанный принцип комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: на основе сочетания призыва граждан России на военную службу по экстерриториальному принципу с добровольным поступлением на военную службу по контракту¹.

Закон Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе», принятый 11 февраля 1993 года, фактически сохранил призывную систему комплектования Вооружённых Сил. В Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, также осталась норма предусматривающая, что гражданин Российской Федерации несёт военную службу в соответствии с федеральным законом, однако в ней уже нет термина «призыв на военную службу», который ранее упоминался в статье 29 Конституции РСФСР 1978 года.

§ 3. Зарубежный опыт правового регулирования использования различных систем комплектования вооружённых сил военнослужащими

Анализ зарубежного опыта комплектования вооружённых сил военнослужащими, позволяет классифицировать следующие основные способы комплектования:

на основе всеобщей воинской обязанности, путём призыва граждан на военную службу (Израиль, Корея, и др.);

¹ См.: Закон Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. № 3531-1 «Об обороне» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 42. – Ст. 2331.

на добровольной основе, путём набора военнослужащих по контракту (США, Великобритания, Франция, Бельгия, Нидерланды, Ирландия и др.);

смешанный – на основе закона о всеобщей воинской обязанности и добровольного набора военнослужащих по контракту (Германия, Греция, Дания, Швеция, Норвегия, Финляндия, Португалия, Италия, Польша, Чехия, Венгрия, Словакия, Турция, Румыния, Болгария, Белоруссия, и др.)¹;

милиционный способ на основе закона о всеобщей воинской повинности (Швейцария).

С учётом опыта ряда зарубежных государств рассмотрим преимущества и недостатки указанных систем комплектования вооружённых сил. Начнём с анализа особенностей комплектования вооружённых сил на основе всеобщей воинской обязанности.

По мнению зарубежных специалистов, призывная система комплектования армии хоть и менее демократична, чем система комплектования добровольцами, но она необходима в силу следующих обстоятельств:

во-первых, массовая призывная армия необходима для защиты государства от крупномасштабной агрессии;

во-вторых, прохождение военной службы по призыву способствует социальному сплочению молодых людей, являющихся выходцами из различных классовых, этнических, религиозных и культурных слоёв;

в-третьих, призыв необходим для развития взаимодействия между государством и его гражданами;

¹ См.: *Симонов А. Д.* Анализ социально-экономических аспектов содержания армий зарубежных государств / Материалы научного семинара: «Социально-политические процессы и экономическое состояние России». Выпуск № 3. – М.: «Научный эксперт», 2005. – С. 80.

в-четвёртых, важной целью призыва является поддержание демократического контроля над военной организацией государства;

в-пятых, призыв обеспечивает постоянное обновление вооружённых сил, способствует постоянной подготовке военно-обученных мобилизационных ресурсов государства;

в-шестых, призыв в виде альтернативной гражданской службы ежегодно обеспечивает приток дешёвой рабочей силы, которая позволяет функционировать системе социального государства¹.

Кроме того, нельзя не учитывать и тот факт, что с экономической точки зрения призывник обходится государству намного дешевле, чем профессиональный военнослужащий. Таким образом, государства, не имеющие достаточных средств на содержание вооружённых сил, либо экономящие средства на комплектовании военной организации, в той или иной степени используют призывную систему комплектования.

Основными недостатками призывной системы комплектования вооружённых сил являются: невысокий уровень профессиональной подготовки военнослужащих; их недостаточная заинтересованность в результатах ратного руда; более низкий уровень социальной и правовой защищённости военнослужащих. Кроме того, необходимо учитывать, что армии, комплектуемые по призыву, эффективны при ведении широкомасштабных операций по отражению внешней агрессии. Однако силами призывных армий нецелесообразно осуществлять спецоперации за пределами государства, где требуются оперативные и точные действия специально подготовленных контингентов профессиональных военнослужащих. Кроме того, использование призывного контингента при проведении боевых операций за предела-

¹ См.: Приложение к Специальному докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 1 июня 2005 года. – М.: Юриспруденция, 2006.

ми национальной территории сегодня запрещено законодательством большинства демократических государств мира.

В абсолютном виде призывные армии в зарубежных государствах сегодня уже почти не встречаются. Даже в Народной освободительной армии Китая (НОАК), где миллионы военнослужащих рядового и младшего командного составов служат по призыву, недавно также введён добровольный способ поступления граждан на военную службу по контракту. Одно из немногих государств, где вооружённые силы по-прежнему комплектуют преимущественно призывным способом – Израиль.

Армия обороны Израиля – ЦАХАЛ (צה"ל, аббревиатура от צְרָא הַגָּנָה לְיִשְׂרָאֵל) – Цва Хагана ле Исраэль организована и комплектуется исходя из особенностей геостратегического положения Израиля, в соответствии с его военными возможностями и с учётом необходимости быть наготове к отражению угрозы извне. Вооружённые силы Израиля состоят из двух компонентов: регулярной армии и боеготового корпуса резервистов – «милуима». Регулярная армия в настоящее время насчитывает около 200 тысяч военнослужащих, что составляет около 3% от всего населения страны и порядка 5% от той его части, которая призывается на военную службу. Корпус резервистов насчитывает порядка 430 тысяч человек. По мобилизации резервисты развёртывают 8 бронетанковых, 3 пехотных и одну аэромобильную дивизию, 10 мотопехотных, 3 парашютных бригады, 20 артиллерийских и 9 авиационных полков¹. Таким образом, в условиях мобилизации израильская армия может быть развёрнута до численности в 630 тысяч человек².

ЦАХАЛ комплектуются по призыву. Согласно закону о воинской повинности 1986 года, действительная военная служба, а

¹ См.: Штейнберг М. Не для парада, для боя // Независимое военное обозрение. – 2001. – 16 февраля.

² См.: Крамник И. Фигуры на доске ЦАХАЛ // Информационное агентство «Lenta.ru». – 2006. – 19 июля. <http://lenta.ru/articles/2006/07/19/mideastarm>.

по её прохождению – служба в резерве являются обязательными. Срок срочной службы для мужчин – 36 месяцев, для женщин – 24 месяца. По израильскому законодательству, призыву на военную службу подлежат мужчины в возрасте от 18 до 29 лет и незамужние женщины в возрасте от 18 до 24 лет (для врачей, включая зубных, возрастные границы выше).

Отсрочка от призыва может быть предоставлена только особо успевающим студентам высших учебных заведений. От несения воинской повинности освобождаются (либо служат меньший срок) учащиеся религиозных школ (иешивов), полностью посвятившие себя религиозным занятиям, и девушки из религиозных семей (по желанию). Репатрианты призываются на срочную военную службу не раньше, чем через 12 месяцев со дня прибытия в страну, а на службу в резерве – не раньше, чем через 34 месяца со дня прибытия в страну. Репатриантам также может быть предоставлена отсрочка или сокращён срок службы в зависимости от возраста и семейного положения на момент приезда в страну. Не подлежат призыву девушки, репатриировавшиеся в возрасте старше 17 лет; молодые люди, прибывшие в страну в возрасте старше 24 лет, также не призываются на срочную службу.

В резерве («милуиме») состоят те, кто отслужил военную службу по призыву и был зачислен в резерв по той военной специальности, которую получил в армии. Служба в резерве продолжается для мужчин до 55 лет, для женщин до 38 лет. Каждый из них на протяжении этого времени проходит в своей части ежегодные сборы, продолжительностью до 6 недель. Как правило, резервисты приписываются к тем частям и подразделениям, до которых они могут добраться не позже, чем за 12 часов после объявления мобилизации. Для тех, кто находится за границей, срок увеличивается до двух суток. Высокий уровень боеготов-

ности обеспечивает темп развертывания армии военного времени за 48 часов¹.

В армии обороны Израиля женщин относительно больше, чем в любой другой зарубежной армии (от 17 до 20%). Воинская повинность женщин является специфической особенностью армии обороны Израиля, позволяющей высвободить большее число мужчин для строевой службы и тем самым компенсировать численное превосходство армий враждебных Израилю арабских стран. Незамужние женщины в возрасте от 18 до 24 лет призываются на военную службу наравне с мужчинами, но проходят её в отдельных частях, объединённых в специальный женский корпус который именуется ХЕН (от «Хейль Нашим» – женский корпус), его численность составляет более 36 тысяч человек. ХЕН объединяет в основном вспомогательные подразделения. Ими командуют только женщины. Женские подразделения не должны в боевых условиях находиться в непосредственном боевом соприкосновении с противником. Для экстренных случаев личный состав ХЕН обучен применению своего штатного оружия, а также стрелкового и противотанкового. Таким образом, основные функции женщин в ЦАХАЛе – административные, обслуживающие, инструкторские и санитарно-медицинские².

Офицеров готовят главным образом в Центральном военном училище. Отбирают в него только тех военнослужащих, кто прослужил не менее трёх месяцев в войсках рядовым, окончил сержантскую школу и служил в строевых частях младшим командиром. Обучение рассчитано на два года. В течение первого – подготовка по общей программе, на протяжении второго – специализация по видам вооружённых сил. По окончании училища выпускнику присваивается звание лейтенанта.

¹ См.: Штейнберг М. Не для парада, для боя // Независимое военное обозрение. – 2001. – 16 февраля.

² См.: Штейнберг М. Новые амазонки // Зеркало недели. – 1998. – № 34 (203). – 22-28 августа.

Также офицеров готовят в школах младших офицеров. Набор курсантов в эти школы осуществляется из числа военнослужащих срочной службы, как правило, отслуживших около года в регулярных частях, положительно себя зарекомендовавших и желающих стать офицерами. Общая программа подготовки командиров пехотных взводов включает базовую подготовку (четыре месяца), подготовку по специальности (два месяца), службу в регулярных подразделениях (четыре месяца) и службу в районах боевых действий (четыре месяца). Примерно четверть курсантов отсеивается. Остальные на завершающем этапе сдают три квалификационных экзамена по управлению подразделением в мирное и военное время, проходят социометрические исследования и сдают отдельный экзамен по топографии. Таким образом, за шесть месяцев учёбы и восемь месяцев армейской практики готовится израильский лейтенант¹.

Было бы ошибочным идеализировать израильскую систему комплектования армии. В настоящее время через военную службу по призыву в Израиле проходит лишь 63% мужчин и около 50% женщин. Так, почти полностью освобождены от службы ультраортодоксы, те, кто учатся в религиозных школах – 150 тысяч человек или 9,5% всех призывников мужского пола. Среди девушек призывного возраста 25% объявили себя пацифистками, чьи убеждения несовместимы с военной службой. По состоянию здоровья 5% юношей и 2% девушек не проходят отбор на военную службу. Еще около 4% военнообязанных не могут быть призваны, потому что состояли на учёте в полиции². Однако, несмотря на указанные проблемы система комплектования израильской армии на основе призыва свидетельствует о том, что в условиях длительного сдерживания широкомасштаб-

¹ См.: Серебряный В. Школа в пустыне Негев: как готовят лейтенантов в Израиле // Красная звезда. – 2007. – 7 августа.

² См.: Штейнберг М. Облик израильского солдата / Международная еврейская газета. – 2005. – 3 февраля. – № 5-6.

ной военной угрозы наиболее эффективным способом комплектования массовой армии является призыв граждан на военную службу.

Милиционная армия (от лат. militia – войско), армия, в которой воинские части в мирное время состоят только из учётного аппарата и немногочисленных кадров командного состава; весь переменный рядовой состав и часть командного состава приписываются к воинским частям, расположенным в районе их места жительства и отбывают военную службу путём прохождения кратковременных учебных сборов¹. В современных государствах милиционная армия существует лишь в Швейцарии.

Вооружённые силы Швейцарской Конфедерации (Schweizer Armee, Armée suisse) насчитывают 220 тысяч человек. Из них на действительной военной службе находится 140 тысяч человек, ещё 80 тысяч состоят в резерве.

В соответствии с Союзной конституцией Швейцарской Конфедерации (ч. 1 ст. 58) швейцарская армия комплектуется в основном по милиционному способу. Каждый швейцарец обязан нести военную службу. Продолжительность военной службы 17 недель (4 месяца). Для швейцарских женщин военная служба добровольна. Закон предусматривает гражданскую заменяющую (альтернативную) службу, которая длится 450 дней.

При населении страны в 7,4 миллионов человек Швейцария имеет весьма значительные мобилизационные ресурсы, которые составляют 1,9 миллионов человек, в том числе годных к военной службе 1,6 миллионов человек². Швейцарцы, которые

¹ См.: Военный энциклопедический словарь. – М.: Воениздат, 1984. – С. 46.

² См.: Вооружённые силы зарубежных стран (справочные данные) // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 1. – С. 74.

не желают нести ни военную, ни гражданскую заменяющую службу, обязаны платить соответствующий денежный сбор¹.

В соответствии с федеральным законом Швейцарии «Об армии и военной администрации»² военнообязанными считаются все граждане страны, признанные годными к службе в вооружённых силах (в возрасте от 20 до 42 лет). Призыв осуществляется 2 раза в год (в январе и июне). Военная служба включает период подготовки в рекрутских школах и пребывание в резерве территориально-милиционных формирований. Граждане Швейцарии в возрасте от 19 до 20 лет проходят военную службу продолжительностью 15 недель в рекрутских школах, затем до достижения ими 30 лет проходят шесть трёхнедельных военных сборов³. Для прохождения сборов резервисты приписываются к милиционным воинским частям, расположенным в районе их местожительства. Все резервисты хранят дома личное оружие, военную форму и необходимое снаряжение, что позволяет им в минимальный срок занять место в строю. Развёртывание территориально-милиционных формирований до штатов военного времени производится на период учений и при объявлении мобилизации. По экспертным оценкам, в течение 2-х суток в Швейцарии может быть отмобилизовано более 500 тысяч человек⁴.

Большинство военнообязанных мужчин в Швейцарии проходят лишь краткосрочные военные сборы, это позволяет содержать на кадровой основе лишь небольшой контингент про-

¹ См.: Союзная конституция Швейцарской Конфедерации // Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 3. – С. 546.

² Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militargesetz) vom 3. Februar 1985 (Stand am 1. Mai 2007). – AS, 1995. 4093.

³ См.: Вооружённые силы зарубежных стран (справочные данные) // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 1. – С. 74.

⁴ См.: Васильев А. Вооружённые силы Швейцарии // Зарубежное военное обозрение. – 1984. – № 3.

фессиональных военнослужащих. Всего кадровыми являются порядка 4,4 тысячи швейцарских военнослужащих.

Однако не все в Швейцарии поддерживают необходимость сохранения существующей модели вооружённых сил. Так, пацифистская группа «Швейцария без армии» добилась вынесения на общенациональный референдум вопроса о целесообразности замены постоянной милиционной армии, комплектуемой по призыву, на добровольческий корпус, который предлагалось использовать только в миротворческих целях. В декабре 2001 года в Швейцарии был проведён общенациональный референдум по обсуждению этих предложений. Большинство участников референдума (78%) отвергли идею отказа от милиционной армии¹. Предложение о замене вооружённых сил страны на добровольческую службу, где предполагалось бы только участие в миротворческих акциях поддержали лишь 385 тысяч человек – менее 22% граждан, участвовавших в референдуме. В референдуме принял участие 41% швейцарцев, имеющих право голоса².

Таким образом, по мнению военно-политического руководства Швейцарии, а также по убеждению большинства граждан конфедерации, высказанном на общенациональном референдуме, милиционная система строительства и комплектования национальной армии сохраняет свою актуальность и в современных условиях.

Милиционный способ комплектования армии подходит для малых стран, придерживающихся принципа нейтралитета, где иным путём невозможно сформировать многочисленную и эффективную армию. Однако в условиях интеграции западноевропейских государств и глобализации НАТО, в последние годы большинство малых государств Европы предпочитают вовсе не

¹ См.: *Петров Е.* Швейцарцы готовы к труду и обороне // Независимая газета. – 2001. – 19 декабря.

² См.: *Ростовцев А.* 500 лет без войны // Еженедельник «Монитор». – 2002. – № 4. – 9 сентября.

нейтралитет, а вхождение со своими немногочисленными воинскими формированиями в состав блока НАТО. Принимая стандарты НАТО, и предоставляя свою национальную территорию для размещения войск ведущих держав альянса, многие малые страны Европы фактически делегируют им функции обеспечения своей национальной обороны. На этом фоне давняя приверженность Швейцарской Конфедерации принципу вооружённого нейтралитета и сохранение для обеспечения военной безопасности конфедерации массовой милиционной армии, бесспорно, заслуживает уважения.

В настоящее время всеобщая воинская обязанность, как способ комплектования вооружённых сил существует почти во всех государствах, наряду с этим во многих странах армии комплектуются путём найма добровольцев. Абсолютизировать тот или иной способ комплектования нецелесообразно, лучше сбалансировано сочетать преимущества каждого из них. Например, в государствах НАТО контрактники составляют порядка 45% от общей численности военнослужащих. В частности, в Германии – 55%, в Греции и Норвегии около 30%, в Дании и Бельгии 60-65%. При этом допускается дифференциация соотношения призывников и контрактников в различных видах вооружённых сил. Например, в Федеративной Республике Германии установлены следующие нормативы штатного соотношения призывников и контрактников: для сухопутных войск 52:48 %, в военно-воздушных силах – 72:28 %, на флоте – 85:15 %. Соотношение призывной и контрактной частей вооружённых сил определяется в каждом государстве исходя из приоритетов национальной безопасности, характера угроз военной безопасности, а также с учётом экономических возможностей¹. Таким образом, в настоящее время большинство армий зарубежных государств ком-

¹ См.: *Батюк Г. П.* Конституционно-правовые основы военной службы и комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2003. – С. 119.

плектуется смешанным способом – в различных пропорциях сочетая призывной и добровольный способы комплектования.

В *Федеративной Республике Германии* всеобщая воинская обязанность была введена в 1956 году. Её введению предшествовали четыре года, в течении которых удалось тщательно подготовить правовую базу системы комплектования, обучения и боевой подготовки личного состава армии¹.

Обязанность граждан ФРГ проходить службу в Бундесвере (Bundeswehr – вооружённые силы) закреплена в конституции Германии, где указывается, что «мужчины, достигшие 18-летнего возраста, могут призываться на службу в вооружённые силы, федеральную пограничную охрану или части гражданской обороны» (абз. 1 ст. 12а)². Детально вопросы всеобщей воинской обязанности регламентируются законом «О военной службе» – Wehrpflichtgesetz (WPfLG)³.

В соответствии с законодательством ФРГ комплектование вооружённых сил осуществляется по смешанному принципу: путём призыва военнообязанных на военную службу, а также добровольцами по контракту (от 2 до 5 лет) и профессиональными военнослужащими, служащими до наступления установленного предельного возраста. С 2002 года срок военной службы по призыву составляет 9 месяцев. Призыву на военную службу подлежат все военнообязанные мужчины в возрасте от 18 до 23 лет. Общая численность ежегодного призыва составляет около 200 тысяч человек. Военнослужащие срочной службы

¹ См.: Диль М., Геншель Д. Принцип взаимной ответственности: на нём основаны отношения между бундесвером и германским государством // Независимое военное обозрение. – 2000. – 27 октября.

² Конституция Федеративной Республики Германии / Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 1. – С. 583

³ См.: Wehrpflichtgesetz / Deutsches Wehrrecht: Informationen und Materialien zum Deutschen Wehrrecht // <http://www.deutsches-wehrrecht/de>.

составляют 45% от общей численности вооружённых сил; добровольцы и кадровые военные – 55%.

В мирное время военнообязанными являются все мужчины-граждане ФРГ в возрасте от 18 до 45 лет, а в период «состояния обороны» – до 60 лет.

После того, как призывник отслужит установленные законом 9 месяцев и достигает заданного уровня обученности, он может добровольно продолжить свою службу на срок до 23 месяцев. При этом военнослужащие считаются призывниками-добровольцами. Так, в 2003 году из 100 тысяч военнослужащих, проходящих в ФРГ военную службу по призыву, 26 тысяч являлись призывниками-добровольцами¹. В настоящее время в Бундесвере порядка 10% военнослужащих, выслужив установленные сроки службы по призыву, остаются на добровольной дополнительной службе. Также по окончании военной службы по призыву военнослужащий вправе стать профессиональным военным. Однако это возможно лишь в том случае, если военнослужащий подтвердит своё желание служить в воинском контингенте, дислоцированном за рубежом.

Оставаться сверх положенного времени на военной службе по призыву немецких военнослужащих побуждают не только патриотические чувства. В период прохождения военной службы военнослужащий имеет возможность бесплатно пройти различные виды гражданской профессиональной подготовки, которые по завершению срока службы станут средством его интеграции в мирную жизнь. Кроме того, в вооружённых силах Федеративной Республики Германии работают языковые и компьютерные курсы. Также министерство обороны ФРГ оплачивает военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, их обучение за пределами части по избранной ими гражданской специальности из расчёта 664 евро на одного человека. Если во-

¹ См.: Шафранек П. Бундесвер – за сохранение воинской обязанности // Красная звезда. – 2003. – 22 июля.

еннослужащий занят в сфере, схожей с его гражданской профессией, то военная служба засчитывается ему в качестве практики по выбранной гражданской профессии.

От военной службы в ФРГ освобождается лишь незначительная часть призывников – порядка 15 %. В их числе: молодые люди, не подходящие по состоянию здоровья для несения военной службы; лица, проходящие обучение на производстве; женатые молодые люди, а также лица, находящиеся в зарегистрированном гомосексуальном сожительстве. Студенты от военной службы в ФРГ не освобождаются.

Порядка 30% лиц призывного возраста отказываются от военной службы по религиозным мотивам и идейным соображениям. Лица, отказывающиеся от несения военной службы, направляются на альтернативную гражданскую службу (АГС) в гражданских учреждениях продолжительностью 10 месяцев. Ежегодно АГС в социальных структурах Германии проходят до 140 тысяч молодых граждан ФРГ. Столь внушительное количество граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, является важным экономическим фактором, без него в ФРГ было бы невозможно эффективное функционирование институтов социального государства¹. С учётом этого обстоятельства правительство и парламент ФРГ выступают против отмены в Германии всеобщей воинской обязанности.

В ФРГ призывники проходят общую начальную военную подготовку по единой программе в течение первых трёх месяцев. После начального обучения военнослужащие направляются в боевые подразделения, где проходят полную специальную подготовку и несут службу. Рядовые по их желанию в целях получения унтер-офицерского звания могут продолжать обучение на специальных курсах.

¹ См.: Никитина И. Вместо войны // Московские новости. – 2004. – 5 апреля.

Военнообязанные, находящиеся в резерве, периодически призываются на учебные сборы (Wehrübungen), которые длятся не более трёх месяцев.

Законом ФРГ «О военной службе» установлено максимальное время привлечения военнообязанных граждан на все виды сборов:

для рядового состава – не более 6 месяцев;

для унтер-офицеров – не более 9 месяцев;

для офицеров – не более 12 месяцев.

Добровольная военная служба в вооружённых силах ФРГ подразделяется на два вида:

1) профессиональная бессрочная военная служба (Berufssoldaten);

2) добровольная военная служба на определённое время (Soldaten auf Zeit).

В добровольном порядке военную службу могут проходить только офицеры и унтер-офицеры. Профессиональные военнослужащие составляют элиту армии, для них установлен предельный возраст службы – 65 лет. Добровольная военная служба на определённое время возможна до достижения военнослужащим 60 лет. Минимальный срок службы профессионального рядового составляет четыре года, сержанта – восемь лет, а офицера – двенадцать лет.

Таким образом, благодаря применению смешанного способа комплектования вооружённых сил, в ФРГ с одной стороны обеспечивается высокий профессионализм военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а с другой осуществляется эффективная массовая подготовка граждан для резерва путём их призыва на обязательную военную службу или на учебные сборы.

Вооружённые силы Республики Беларусь по праву являются одними из самых сильных в Центральной и Восточной Европе, а также среди государств СНГ.

Они строились на достаточно солидной базе, доставшейся от Советского Союза – 250-ти тысячной ударной группировке войск на западном направлении – Краснознамённом Белорусском военном округе (БВО), насчитывавшем в своём составе 5 армий (1 общевойсковая, 2 танковых, 1 воздушная и 1 ПВО). В ходе строительства белорусской армии численность воинских формирований была приведена в соответствие с рациональными показателями объективной достаточности для обороны и экономическими возможностями государства, в настоящее время вооружённые силы Республики Беларусь насчитывают 65 тысяч человек¹.

В Республике Беларусь система комплектования вооружённых сил строится на основании принятых в государстве принципа комплектования войск и способов привлечения граждан на военную службу². В Беларуси применяется территориальный принцип комплектования вооружённых сил: граждане проходят воинскую службу, как правило, вблизи тех мест, откуда были призваны. Вооружённые силы комплектуются двумя способами: призывом граждан на военную службу и приёмом граждан в добровольном порядке на военную службу по контракту.

Всеобщая воинская обязанность в Беларуси установлена Конституцией республики, в соответствии со статьёй 57 которой «защита Республики Беларусь – обязанность и священный долг каждого гражданина»³. Порядок прохождения воинской службы регулируется законом Республики Беларусь от 5 ноября

¹ См.: Грулёв С. П. Республика Беларусь – суверенное независимое государство, проводящее многовекторную, миролюбивую политику. Гарантом независимости и территориальной целостности суверенной Беларуси выступают её вооружённые силы // Журнал «Армия и флот». – 2007. – № 2.

² См.: Грулёв С. П. Актуальные вопросы реформирования вооружённых сил Республики Беларусь // Сайт Минобороны Республики Беларусь. <http://www.mod.mil.by/statyagurulev.html>.

³ Конституция Республики Беларусь / Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 1. – С. 307.

1992 года № 1914-ХІІ «О воинской обязанности и воинской службе»¹.

Новая редакция указанного закона (от 22 июля 2003 года) устанавливает следующие виды воинской службы:

1. *Военная служба*, подразделяющаяся на обязательную срочную военную службу по призыву и добровольную военную службу по контракту;

2. *Служба в резерве*, заключающаяся в обязательном исполнении гражданами, подлежащими призыву на срочную военную службу, воинской обязанности путём участия в занятиях и учебных сборах в целях получения военно-учётной специальности без прекращения трудовой деятельности².

Призыву на военную службу и службу в резерве подлежат все граждане Республики Беларусь мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие на воинском учёте и не стоящие в запасе³.

Сохраняя срочную военную службу, военно-политическое руководство Республики Беларусь исходит из того, что служба по призыву является эффективным способом подготовки военно-обученного резерва⁴.

¹ См.: Закон Республики Беларусь от 5 ноября 1992 года № 1914-ХІІ «О воинской обязанности и воинской службе» // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1992, № 29, ст. 501; 1995, № 22 – 23, ст. 309.; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003, № 85, 2/976.

² См.: Закон Республики Беларусь от 22 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О всеобщей воинской обязанности и военной службе» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003, № 85, 2/976.

³ Ст. 30 Закона Республики Беларусь от 5 ноября 1992 года № 1914-ХІІ «О воинской обязанности и воинской службе» // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1992, № 29, ст. 501; 1995, № 22 – 23, ст. 309.; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003, № 85, 2/976.

⁴ См.: Мальцев Л. С. В алгоритме XXI века // Красная звезда. – 2007. – 28 февраля.

Продолжительность срочной военной службы по призыву в Беларуси установлена 18 месяцев. Для лиц с высшим образованием не прошедшим обучение на военных кафедрах или факультетах продолжительность военной службы по призыву установлена 12 месяцев. Для призывников, успешно прошедших обучение на военных кафедрах или факультетах высших и средних специальных учебных заведений по программам подготовки младших командиров, срок военной службы по призыву сокращается до 6 месяцев¹. Однако для лиц, которые изъявляют желание проходить военную службу по призыву на офицерских должностях и претендуют на присвоение им офицерского звания, продолжительность военной службы увеличена и составляет 24 месяца.

С 1994 года часть вооружённых сил Республики Беларусь комплектуется по контракту. Приказом министра обороны Республики Беларусь от 21 апреля 1994 года № 159 было введено в действие «Положение о прохождении военной службы солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту в вооружённых силах Республики Беларусь». В соответствии с этим приказом на военную службу по контракту были приняты солдаты и сержанты сверхсрочной военной службы. В настоящее время военную службу по контракту солдаты и сержанты проходят по наиболее сложным, в первую очередь техническим, специальностям, освоить которые за период срочной службы в полном объёме не представляется возможным.

С 1 января 2005 года в вооружённых силах Республики Беларусь начата практическая работа по реализации «Программы совершенствования системы комплектования вооружённых сил солдатами и сержантами на 2005 – 2010 годы». Одним из основных направлений реализации указанной программы являет-

¹ См.: Волошин Е. Выпускники военных факультетов призываются на полгода // Комсомольская правда в Белоруссии. – 2007. – 18 июля.

ся увеличение в белорусской армии доли солдат и сержантов, проходящих военную службу по контракту.

В результате реализации «Программы совершенствования системы комплектования вооружённых сил солдатами и сержантами на 2005 – 2010 годы» доля добровольцев, проходящих военную службу на воинских должностях солдат и сержантов, в 2010 году должна составить не менее 50% от штатной численности солдат и сержантов армии Республики Беларусь¹.

Представляет значительный интерес белорусский опыт введения нового вида службы – *служба в резерве*. Такого рода служба была введена Законом Республики Беларусь от 22 июля 2003 г. №229-З, установившим новую редакцию закона «О воинской обязанности и военной службе». Служба в резерве предназначена для подготовки военно-обученного резерва из числа граждан, не призванных на срочную службу, без отрыва их от основной трудовой деятельности². Служба в резерве является разновидностью исполнения конституционной воинской обязанности. На службу в резерве призываются граждане, подлежащие призыву на срочную военную службу, преимущественно лица из числа высококвалифицированных работников организаций, деятелей науки, культуры, искусства и спорта, прерывание трудовой деятельности которых на период прохождения срочной военной службы не соответствует государственным интересам. На этот вид службы смогут призываться и другие граждане, когда в перспективе, в связи с реформированием вооружённых сил, уменьшится их потребность в призывниках³.

¹ См.: Грулёв С. П. Совершенствование системы комплектования вооружённых сил // Журнал Министерства обороны Республики Беларусь «Армия». – 2006. – № 5.

² См.: Грулёв С. П. Что в активе реформы // Красная звезда. – 2004. – 21 января.

³ См.: Грулёв С. П. Актуальные вопросы реформирования вооружённых сил Республики Беларусь // Сайт Минобороны Республики Беларусь. <http://www.mod.mil.by/statyagurulev.html>.

Срок службы в резерве исчисляется учебными годами и часами, он установлен:

для граждан, прошедших обучение на военных кафедрах или факультетах ВУЗов – 1 учебный год;

для граждан, имеющих высшее образование – 2 учебных года;

для граждан, не имеющих высшего образования – 3 учебных года;

Резервисты привлекаются на занятия и сборы, которые проводятся по утверждённым программам в воинских частях, в которых они состоят на учёте. Продолжительность занятий и учебных сборов составляет:

для первого учебного года – от 300 до 850 учебных часов в зависимости от получаемой резервистом военно-учётной специальности;

для второго и третьего учебных годов – 250 учебных часов в учебный год.

В 2004 году на службу в резерве были призваны более 800 человек, причём 730 из них – молодые люди с высшим образованием. С 2005 года на этот вид службы ежегодно призываются до 3000 человек. Подготовка резервистов организована по 111 специальностям¹. Введение в Республике Беларусь обязательной службы в резерве позволило в условиях снижения призывных ресурсов страны оптимизировать процесс подготовки военно-обученного резерва.

Таким образом, с учётом геополитического положения республики, исходя из необходимости массовой подготовки военно-обученных мобилизационных ресурсов, с учётом экономических возможностей государства и других его особенностей, в Республике Беларусь принята и реализуется концепция смешанного способа комплектования вооружённых сил. Сочетая

¹ См.: Мальцев Л. С. В алгоритме XXI века // Красная звезда. – 2007. – 28 февраля.

преимущества призывного и добровольного способов комплектования армии, военно-политическое руководство Республики Беларусь осуществляет постепенное повышение профессионализации вооружённых сил, намереваясь довести к 2010 году соотношение профессиональных военнослужащих и граждан, проходящих военную службу по призыву, к паритетному соотношению 50:50 %.

Народная освободительная армия Китая (НОАК) по численности личного состава является самой крупной в мире. В последние годы в её рядах насчитывается 2,3 миллиона человек. Однако в самом Китае это уже не рассматривается как преимущество. Военно-политическое руководство КНР исходит из того, что в настоящее время происходит трансформация военных приоритетов от механизированной войны к войне информационной, при которой информационные способности армии играют всё более решающую роль. В этой связи в настоящее время в КНР стремятся к тому, чтобы Китайская армия стала высокопрофессиональной. Если раньше она была укомплектована массой полуграмотных и недостаточно обученных военнослужащих, то теперь её стремятся укомплектовать высококвалифицированными кадрами, в совершенстве владеющими новейшей военной техникой¹.

КНР обладает колоссальными мобилизационными ресурсами, которые составляют свыше 350 миллионов человек, в том числе 200 миллионов годных к военной службе. Военизированные формирования (Народная вооружённая полиция) насчитывают 1 миллион 500 тысяч человек². Комплектование НОАК осуществляется смешанным способом: по призыву и на контрактной основе. Однако приоритетным способом комплектова-

¹ См.: Верлин Е. Китайскую армию режут по живому // Независимая газета. – 2003. – 3 сентября.

² См.: Сумбатян Ю. По пути модернизации // Военно-промышленный курьер. – 2004. – №24 (41). – 30 июня - 06 июля.

ния вооружённых сил по-прежнему является призыв граждан для прохождения обязательной военной службы¹. В соответствии со статьёй 55 Конституции КНР «исполнение предусмотренной законом воинской обязанности и вступление в ряды милиции являются почётным долгом граждан Китайской Народной Республики»². По действующему законодательству все граждане КНР мужского пола в возрасте 18-35 лет являются военнообязанными. Поскольку численность мужчин призывного возраста значительно превышает численность мобилизационного контингента, то в стране наблюдается высокая конкуренция среди желающих быть призванными на действительную военную службу. В этой ситуации в Китае нет необходимости в переходе на полную профессионализацию вооружённых сил³.

Комплектование армии регулируется Законом КНР от 31 мая 1984 года «О воинской службе». Призыву на действительную военную службу подлежат лица мужского пола, которым в год призыва исполняется 18 лет. При предоставлении отсрочки военнообязанные подлежат призыву до 22-летнего возраста. При чрезвычайных обстоятельствах Госсовет КНР и Центральный военный совет могут принять решение о призыве на действительную военную службу граждан мужского пола в возрасте до 45 лет. На военную службу могут также призываться или поступать по собственному желанию лица женского пола в возрасте от 18 до 22 лет. Срок прохождения обязательной военной службы сокращён во всех видах вооружённых сил до двух лет. Упразднена свехсрочная служба, длившаяся раньше 8-12 лет, и введена служба по контракту на срок от 3 до 30 лет.

¹ См.: Сумбатян Ю. Китай стремится в «Высшую лигу» // Независимое военное обозрение. – 2000. – 29 сентября.

² Конституция Китайской Народной Республики // <http://www.palata.asia>.

³ См.: Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом / Научные труды ИЭПП № 39Р под ред. Е. Т. Гайдара и В. И. Цымбала. – М.: ИЭПП, 2002.

В целях подготовки населения страны для ведения широкомасштабной народной войны в Китае создана массовая вооружённая организация – Народное ополчение, насчитывающее около 12 миллионов человек, которое считается резервом НОАК. Согласно закону КНР «О воинской службе» все граждане мужского пола в возрасте 18 – 35 лет, которые соответствуют условиям несения воинской обязанности, кроме тех, кто призван на действительную воинскую службу, включаются в систему Народного ополчения и состоят на службе в запасе. Отряды ополчения состоят из кадровых и обычных народных ополченцев. Кадровые народные ополченцы (4-4,5 млн. чел.) – лица в возрасте до 28 лет, включая отставных солдат, прошедших действительную воинскую службу, а также отобранные лица, прошедшие военную подготовку или намеченные для её прохождения. Остальные мужчины в возрасте 18– 35 лет, соответствующие условиям службы в запасе, считаются обычными народными ополченцами (7-7,5 млн. чел.). В отряды кадровых народных ополченцев принимаются и женщины¹.

Вооружённые силы КНР нуждаются в квалифицированных кадрах. В этой связи в КНР пересмотрели «Положение о призыве на военную службу» и с 2001 года начали призывать обучающихся в вузах студентов на обязательную военную службу. По мнению китайских специалистов это является одной из важных мер, нацеленных на повышение уровня подготовки военнослужащих, укрепление обороны и военного строительства Китая. По сообщению газеты «Женьминь Жибао», после призыва студентов в армию их права на продолжение образования в вузах сохраняются. Кроме того, правительство КНР и ряд вузов разработали льготы и соответствующие правила, поощряющие службу студентов в НОАК².

¹ См.: <http://www.centrasia.ru/newsA.php4?st=1055967840>.

² См.: В Китае впервые призывают студентов на обязательную военную службу // Сообщение газеты «Женьминь Жибао». – 2001. – 5 декабря.

Системы комплектования вооружённых сил ряда зарубежных государств			Таблица 3
Государства	Способ комплектования	Возраст призыва, либо поступления на военную службу (лет)	Срок военной службы по призыву
Австрия	смешанный	18 – 25	6 месяцев
Армения	смешанный	18 – 25	18 месяцев; лица с высшим образованием – 12 месяцев
Беларусь	смешанный, а также служба в резерве	18 – 27	18 месяцев; лица с высшим образованием – 12 месяцев; на офицерских должностях – 24 месяца
Великобритания	по контракту и в резерве	17,5 – 30 20 – 50	нет призыва; в резерве – не более 1 года
Германия	смешанный	18 – 23	по призыву – 9 месяцев; добровольно – до 23 месяцев
Израиль	по призыву	мужчины – 18 – 29; женщины – 18 – 24	мужчины – 36 месяцев; женщины – 24 месяца; репатрианты – 20 месяцев
Казахстан	смешанный	18 – 27	12 месяцев; на офицерских должностях – 24 месяца
Китай	по призыву, добровольно и в народном ополчении	18 – 35	по призыву – 24 месяца

Латвия	смешанный	19 – 27	12 месяцев
Литва	смешанный	18 – 27	12 месяцев
Эстония	смешанный	18 – 27	12 месяцев
Люксембург	по контракту	17 – 25	18 месяцев
Норвегия	смешанный	19 – 24	до 12 месяцев
Португалия	смешанный	18 – 22	4 месяца
Румыния	смешанный	20 – 35	9 месяцев
США	по контракту	17 – 40	нет призыва
Турция	смешанный	19 – 41	15 месяцев
Украина	смешанный	18 – 27	12 месяцев
Франция	по контракту и в резерве	18 – 32	нет призыва; в резерве: 15 дней + 1 день ежегодно
Швейцария	милиционный	20 – 42	4 месяца
Швеция	смешанный	19 – 22	рядовые – 11,5 месяца; младший комсостав – до 15 месяцев

Офицерский состав НОАК комплектуется главным образом за счёт выпускников военных учебных заведений. Прохождение ими военной службы регулируется «Положением о прохождении службы офицерским составом НОАК», введённым в действие 1 января 1989 года. Установлен предельный возраст пребывания в должности: для офицеров взводного звена – 30 лет, ротного – 35, батальонного – 40, полкового – 45, дивизионного – 50, армейского – 55, окружного – 65 лет. Отдельным категориям офицеров сроки службы могут быть продлены, но не более чем на 5 лет. После увольнения из армии рядовые и сержанты зачисляются в запас рядового и сержантского состава, а офицеры – офицерского. Возрастные нормы службы в запасе: для рядового и сержантского состава – 35 лет, для младшего офицерского состава – 45, а старшего – 55¹.

Таким образом, сохраняя смешанный способ комплектования вооружённых сил, в КНР делается упор на повышение качества отбора и подготовки личного состава. В целях повышения уровня образования призывного контингента в Китае стимулируется призыв на военную службу студентов из высших учебных заведений. Колоссальные призывные ресурсы позволяют отбирать на военную службу по призыву наиболее подготовленных юношей, для которых прохождение срочной службы в НОАК предоставляет возможность дальнейшего карьерного роста.

Республика Казахстан, будучи одним из самых динамично развивающихся государств СНГ, стремится создать современные вооружённые силы, занимающие по боевому потенциалу второе-третье место среди постсоветских республик. Численность вооружённых сил Республики Казахстан – около 65 тысяч человек.

¹ См.: Сухопутные войска Китая // Зарубежное военное обозрение. – 1993. – № 5.

В мирное время вооружённые силы Республики Казахстан (Қазақстан Республикасы Қарулы Күштерінің) комплектуются военнослужащими на основе воинской обязанности по призыву при сочетании экстерриториального и территориального принципов, а также путём добровольного поступления на воинскую службу по контракту. При введении военного положения и в военное время комплектование армии осуществляется полностью на основе призыва на воинскую службу.

Всеобщая воинская обязанность установлена казахской конституцией, в соответствии с которой «защита Республики Казахстан является священным долгом и обязанностью каждого её гражданина» (п. 1 ст. 36)¹. Общественные отношения, касающиеся воинской обязанности и воинской службы регулируется законом Республики Казахстан от 8 июля 2005 года № 74-III ЗРК «О воинской обязанности и воинской службе»².

Призыву на срочную воинскую службу подлежат граждане Республики Казахстан в возрасте от 18 до 27 лет, не имеющие права на отсрочку или освобождение от призыва.

Офицеры запаса в возрасте до 29 лет, годные к воинской службе, призываются в мирное время на основании постановления Правительства Республики Казахстан для прохождения воинской службы на должностях офицерского состава.

Сроки воинской службы по призыву составляют: для военнослужащих срочной воинской службы – 12 месяцев; для офицеров, проходящих воинскую службу по призыву, – 24 месяца;

В первую очередь на срочную военную службу призываются граждане, получившие подготовку по военным специальностям в военно-технических школах министерства обороны, а

¹ Конституция Республики Казахстан / Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 2. – С. 173.

² См.: Закон Республики Казахстан от 8 июля 2005 г. № 74-III ЗРК «О воинской обязанности и воинской службе» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 14.

также имеющие высшее образование, кроме того, граждане старших призывных возрастов, которые утратили право на отсрочку. Для экономии денежных средств на перевозку призывников к месту службы, комплектование воинских частей Республики Казахстан организовано в основном по территориальному принципу.

Отсрочка от призыва на срочную военную службу предоставляется гражданам в возрасте от 18 до 27 лет по решению районной (городской) призывной комиссии: по семейным обстоятельствам, для продолжения образования в учебных заведениях, по состоянию здоровья, по другим причинам. Отсрочка предоставляется на срок от шести месяцев до одного года¹.

В настоящее время в Республике Казахстан считают не целесообразным переходить к полностью профессиональной армии. По мнению руководства республики, профессионалами в армии должны быть, прежде всего, командиры, включая не только офицеров и прапорщиков, но и весь младший командный состав. С 1996 года сержантский корпус казахской армии комплектуется только по контракту. Представляется, что казахский опыт профессионализации младших командиров может быть полезен для России, которая только начинает реализацию программы комплектования всех должностей младших командиров на контрактной основе.

Таким образом, в настоящее время большинство экономически и политически стабильных государств мира придерживаются смешанного способа комплектования своих вооружённых сил, сочетая набор граждан на военную службу по контракту с их призывом на срочную службу на основе всеобщей воинской обязанности.

¹ См.: Лоновенко А. Солдатами не рождаются // Казахстанский общественно-политический еженедельник «Страна и мир». – 2005. – 7 октября. – № 40 (125).

Призывной контингент вооружённых сил необходим, прежде всего, для подготовки массового военно-обученного резерва, который может быть востребован в случаях крупномасштабного военного конфликта или ширококомасштабной войны.

Также призыв на военную службу как система, охватывающая всю страну, является важным средством консолидации нации и социальной интеграции представителей различных этнических и социальных групп. Кроме того, сохранение призыва обуславливает и наличие альтернативной гражданской службы, посредством которой в обязательном порядке комплектуются дешёвые людские ресурсы, обеспечивающие функционирование служб социального государства. Немаловажным является и тот факт, что призывные армии обходятся государству значительно дешевле, чем дорогостоящие профессиональные армии.

Добровольное комплектование вооружённых сил осуществляется в пяти странах НАТО: США, Франции, Великобритании, Канаде, Люксембурге, двух нейтральных – Ирландии, Мальте, в 8 из 23 стран региона Ближнего Востока и Северной Африки, в 14 из 26 стран Азии и Австралии, а также в 11-ти из 26 стран Латинской Америки и Карибского бассейна.

Опыт ведущих западных государств показывает, что переход к добровольному способу комплектования вооружённых сил на контрактной основе является чрезвычайно сложным процессом, связанным с решением целого ряда политических, военных, социальных, экономических, демографических и других проблем. Одновременно кардинально изменяются подходы к способам подготовки рядового и сержантского состава, требующие (наряду с резкой их интенсификацией) использования новейших методов обучения, основанных на самых передовых технологиях и достижениях науки и техники. Анализ общих принципов реформирования системы комплектования регулярных вооружённых сил (США, Франция, Великобритания) выявил ряд преимуществ, позволяющих резко сократить численность регулярных вооружённых сил и повысить уровень подготовленности и

обученности личного состава при переходе к формированию современных армий на контрактной основе. Однако переход к добровольному способу комплектования вооружённых сил является длительным и дорогостоящим процессом, требующим значительной подготовительной работы¹.

Королевские вооружённые силы Великобритании (The Armed Forces of the Crown) в мирное время традиционно комплектуются на добровольной основе. В периоды первой и второй мировых войн вводилась обязательная воинская повинность. После окончания второй мировой войны действие закона об обязательной воинской повинности было продлено и на мирное время. Однако в 1960 году этот закон был отменен, и британские вооружённые силы стали комплектоваться полностью путём добровольного набора².

Полная профессионализация королевских вооружённых сил Великобритании требует значительных расходов. Согласно данным военного ведомства Великобритании, Соединённое Королевство стоит на втором месте в мире по военным расходам, хотя численность британской армии лишь 180 тысяч военнослужащих (28-е место в мире). Сегодня численность британских сухопутных сил составляет 103 тысячи человек. В королевских ВВС насчитывается 41 тысяча человек, в королевских ВМС – 36 тысячи³.

Комплектование рядовым составом осуществляется за счёт вербовки добровольцев в возрасте от 17,5 до 30 лет⁴. Добро-

¹ См.: *Витковский А. И.* Законодательные аспекты кадрового обеспечения военной службы / Актуальные проблемы национальной безопасности России на современном этапе // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2004. – № 1 (221). – С 59-72.

² См.: <http://www.peterlife.ru/tour%20travel/index118-01.htm>.

³ См.: <http://www.mod.uk/DefenceInternet>.

⁴ См.: Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом / Научные труды ИЭПП № 39Р под ред. Е. Т. Гайдара и В. И. Цымбала. – М.: ИЭПП, 2002.

вольцы, прошедшие медицинскую комиссию и психологический отбор, направляются для прохождения военной подготовки в учебные центры вооружённых сил, а затем распределяются по соединениям и воинским частям, в том числе и дислоцированным за пределами Великобритании. Младший командный состав готовится, как правило, на сержантских курсах.

На организационные мероприятия, связанные с привлечением граждан на военную службу ежегодно из военного бюджета расходуется порядка 9 миллионов фунтов стерлингов. Так, военное ведомство Великобритании выплачивает стипендии студентам университетов, заключившим контракты о прохождении службы по окончании учёбы. Командование королевских ВВС с целью привлечения в военно-воздушные силы выпускников школ, в течение последних двух лет учёбы также выплачивает им денежное пособие. С целью подготовки молодёжи к военной службе создана сеть специализированных военно-учебных заведений (военные колледжи, учебные центры и учебные части)¹.

Наличие высокопрофессиональной мобильной армии позволяет Великобритании решать множество боевых задач, которые британские войска выполняют в различных регионах мира. Британские военнослужащие находятся в Афганистане, Косово, Боснии, Ираке и в районе Персидского залива, а также в Сьерра-Леоне, на Кипре, в Ливии, Конго, Грузии, Эфиопии и Эритрее. Кроме того, значительные контингенты британских войск также размещены в Северной Ирландии, Германии и на Фолклендских островах. Однако в последние годы в условиях дестабилизации обстановки в ряде подконтрольных Великобритании регионов и активизации действий международного терроризма, британские войска испытывают значительное напряжение при решении по-

¹ См.: *Коровников А. В.* Социальная защита военнослужащих в зарубежных государствах: правовое регулирование. – М.: РАУ – Университет, 1997. – С. 95.

ставленных задач. В обнародованном докладе национальной счётной палаты Великобритании указывается на реальную опасность тому, что королевские вооружённые силы, могут просто с ними не справиться. Длительные и частые командировки военнослужащих в зоны вооружённых конфликтов негативно сказываются на моральном духе британских военнослужащих и членов их семей. Кроме того, британские войска, дислоцированные за рубежом, несут потери. В этой связи всё меньше англичан проявляют желание добровольно идти на военную службу. По причине нехватки добровольцев с 2005 года численность британских ВМС сократилась на 1500 человек, а BBC, на 7500 человек¹.

По сообщению британской газеты «The Daily Telegraph» начальник генерального штаба королевских вооружённых сил Великобритании генерал Ричард Даннэтт признал, что у страны практически не осталось резерва военнослужащих, за исключением одного батальона численностью в 500 военнослужащих. По оценке генерала, у британской армии почти нет способности реагировать на новые и неожиданные угрозы для национальной безопасности страны. К такому положению привело привлечение значительного количества британских военнослужащих к участию в военных операциях в Ираке и Афганистане. Те военнослужащие, кто не служит в этих регионах, либо готовятся к отправке в «горячие» точки, либо находятся в отпуске после возвращения оттуда. Чтобы пополнить подразделения, выполняющие задачи в Ираке и Афганистане, и довести их численность до необходимых 13 тысяч человек, необходимо дополнительно порядка 2,5 тысячи военнослужащих². В экстренных случаях Великобритания может осуществить мобилизацию на во-

¹ См.: Кузарь В. Британская армия может надорваться // Красная звезда. – 2005. – 27 сентября.

² См.: В британской армии не осталось лишних военных // Сообщение информационного агентства «Lenta.ru». – 2007. – 21 июля. <http://lenta.ru/news/2007/07/21/troops>.

енную службу резервистов, как например это делалось в 1956 году во время Суэцкого кризиса, когда возникла явная нехватка личного состава для решения боевых задач. В конце 2001 года, в разгар борьбы с международным терроризмом, в Великобритании были вынуждены снова прибегнуть к призыву резервистов и мобилизовать более ста специалистов по военной разведке для укомплектования подразделений по противодействию терроризму¹. Резерв королевских вооружённых сил Великобритании составляют лица в возрасте от 20 до 50 лет, прошедшие добровольную военную службу. Главное предназначение военно-обученного резерва – доукомплектование соединений и частей британской армии до штатов военного времени и развёртывание новых воинских формирований по мобилизации². Однако по британскому законодательству министерство обороны Великобритании не может задействовать резервистов более чем на один год. Резервисты, зачисленные в территориальную армию Великобритании (the Territorial Army) составляют 45 тысяч человек, таким образом при объявлении мобилизации общая численность британских вооружённых сил может быть доведена до 225 тысяч человек. Существующая система комплектования вооружённых сил Великобритании больше военнослужащих мобилизовать не в состоянии.

Военно-политическое руководство Великобритании стремится разрешить проблемную ситуацию с нехваткой ресурсов для комплектования профессиональной армии путём усиления взаимодействия британской армии с вооружёнными силами США. В этой связи в последнее время армия Великобритании всё чаще участвует в проведении военных операций за рубежом

¹ См.: Британия призывает резервистов / Сообщение информационного агентства BBC (BBCrussian.com) от 14 января 2002 года // <http://news.bbc.co.uk>.

² См.: Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом / Научные труды ИЭПП № 39Р под ред. Е. Т. Гайдара и В. И. Цымбала. – М.: ИЭПП, 2002.

только совместно с американской армией. Однако интеграция британской и американской армий для совместных действий в зонах военно-политической нестабильности требует от Великобритании масштабных инвестиций в высокотехнологичные цифровые системы вооружения, которые позволят эффективно взаимодействовать с имеющими такое же вооружение американскими войсками. В этой связи военный бюджет Великобритании в 2008 году был увеличен на 10% (3,7 млрд. фунтов) и составил 33,4 миллиарда фунтов (62 млрд. долларов). При этом численность королевских вооружённых сил Великобритании к 2008 году сократилась на 9 тысяч военнослужащих¹.

Таким образом, полная профессионализация британской армии позволяет иметь высокоэффективные и мобильные вооружённые силы, выполняющие боевые задачи в ряде регионов мира, в том числе в зонах вооружённых конфликтов. Однако содержание профессиональной армии требует значительных и всё возрастающих финансовых расходов. Кроме того, в силу имеющихся демографических и социально-экономических проблем Великобритания не в состоянии существенно увеличить численность своей армии, не прибегая к призыву на военную службу резервистов. При необходимости противостояния глобальной террористической угрозе, а также в условиях военного времени, для ведения широкомасштабных военных действий может потребоваться массовая армия, которую без введения всеобщей воинской повинности Великобритания сформировать не сможет.

Вооружённые силы Французской республики с 2002 года комплектуются полностью на профессиональной основе. Стронником создания компактной профессиональной армии являлся Шарль де Голль. Так, в статье в «La France Militaire» от 8 июня 1934 года, он выказывался о соединении профессиональной армии с национальной массовой армией. В статье, поме-

¹ См.: Крупные сокращения в британской армии / Сообщение информационного агентства BBC (BBCrussian.com) // <http://news.bbc.co.uk>.

щенной в «Revue Politique et Parlementaire», за май 1933 года он пишет: «Кажется, пришёл момент прибавить к нашей армии, состоящей из кадров, резервов и рекрутов, – главному элементу французской обороны, но медленно соединяющемуся, который трудно пустить в действие и гигантское усилие которого должно соответствовать лишь крайней степени опасности, – отборный инструмент, способный бить в любой час, всюду, при всяком случае»¹.

Во Франции призыв в мирное время был отменён в 1996 году, однако юноши, родившиеся до 1979 года, должны были завершить свою службу в рядах французских вооружённых сил. 27 июля 2001 года решением президента Французской Республики Жака Ширака и премьер-министра Лионеля Жоспена был издан декрет согласно которому с 1 декабря 2001 года Пятая республика, перешла полностью к комплектованию армии на добровольной основе. Военнослужащие последнего набора по призыву (лето 2001 года) были досрочно уволены с военной службы².

Несмотря на то, что подготовка к полной профессионализации французской армии велась на протяжении 5 лет, отказ от призывников вызвал определённые трудности. Так, с увольнением военнослужащих срочной службы, проходивших воинскую службу в подразделениях охраны и материально-бытового обеспечения, пришлось вместо них набирать гражданский персонал: водителей, поваров и даже охранников, поскольку профессиональные военнослужащие во Франции занимаются преимущественно боевой подготовкой. Попытки переложить на них часть обязанностей, которые ранее выполняли военнослужащие по призыву, вызвали недовольство среди французских военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

¹ См.: *Галактионов М.* Предисловие к книге Де Голль Ш. Профессиональная армия. – М.: Госвоениздат, 1935.

² См.: *Привалов К.* Есть такая профессия – Францию защищать // *Время новостей.* – 2001. – 4 декабря.

В целях стабилизации ситуации в связи с увеличением загрузки военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в 2002 году правительство Франции выплатило им в качестве компенсаций за повышенную интенсивность военной службы дополнительно порядка 200 миллионов евро. Кроме того, военный бюджет 2002 года был дополнительно увеличен на 120 миллионов евро в связи с необходимостью финансирования реформ по профессионализации армии.

В настоящее время в вооружённых силах Франции начитывается 127 тысяч военнослужащих, из них 100 тысяч комплектуются профессионалами путём набора по контракту. Кроме того, на военную службу из числа резервистов набирается 27 тысяч добровольцев. Добровольцы, как юноши, так и девушки, могут отслужить в резервных частях 15 дней в году. Кроме того, каждый резервист обязан один день в году пройти военные сборы. Резервисты могут исполнять свой долг по защите республики, участвуя в переписи населения, а также в проведении мобилизационных мероприятий.

На действительную военную службу в качестве добровольцев принимаются граждане в возрасте 18-32 лет, а на учёбу для получения военной специальности и в унтер-офицерские школы – с 17 лет. Контракты могут продлеваться рядовыми в течение 15 лет, унтер-офицерами – до предельного возраста или при общей выслуге 21 год.

Вооружённые силы США (United States Armed Forces) полностью комплектуются путём найма добровольцев. 28 сентября 1971 года президент США Ричард Никсон утвердил закон, по которому с 1 июля 1973 года вводилась добровольческая система комплектования вооружённых сил. Переход к профессиональной армии подтолкнула проигранная США война во Вьетнаме. В результате перехода к добровольному принципу комплектования численность регулярных вооружённых сил США уменьшилась на 213 тысяч человек, снизился уровень сменяемости военнослужащих первого срока службы, увеличилась доля

рядовых и сержантов, а также повысился интеллектуальный уровень новобранцев¹. Однако профессиональная армия обходится дороже призывной, впрочем, США это могут себе позволить.

Численность вооружённых сил США без учёта резервных сил составляет более 1,4 миллиона человек. Кроме кадровых военных в войсках США находятся также около 1 миллиона гражданских служащих. Вооружённые силы США в любой момент могут призвать ещё примерно 1,3 миллиона резервистов. Непотъемлемая часть военной организации США – национальная гвардия, численность которой – 700 тысяч человек².

На военную службу принимаются годные по состоянию здоровья и уровню профессиональной подготовки граждане мужского и женского пола в возрасте от 17 до 40 лет.

Обычно контракты заключаются на срок не менее четырёх лет. К потенциальным военнослужащим предъявляются следующие основные требования: наличие американского гражданства, а для иностранных граждан наличие права на постоянное жительство в США, хорошие здоровье и физическая форма, высокие моральные качества, образование не ниже среднего.

Вопросы комплектования курирует управление помощника министра обороны по личному составу и аналогичные управления министерств видов вооружённых сил США. К их ведению относятся: планирование потребностей в личном составе, организация вербовки рекрутов и их зачисление на военную службу. Непосредственно набор в вооружённые силы США осуществляется через сеть пунктов рекрутирования, создаваемых из расчёта: один на 70-100 тысяч городского населения и 15-20 тысяч

¹ См.: *Поборцева О.* Их рекруты (Вооружённые силы США и принцип добровольности) // Век XX и мир. – 1990. – № 3.

² См.: *Капустин И.* Звёздно-полосатые войска // Красная звезда. – 2007. – 15 марта.

сельского¹. Здесь кандидаты в военнослужащие проходят первичный отбор путём собеседования, тестирования и изучения документов. Окончательный отбор на военную службу по контракту осуществляет служба по подписанию контрактов, выполняющая функции военкомата, где военнослужащий проходит углубленное медицинское освидетельствование и квалификационные испытания².

Главные доводы в пользу военной службы – это возможность себя проявить, повсеместно ценимый в обществе опыт военной службы, а также возможность получения льготного или бесплатного образования. В настоящее время Пентагон состоит в контракте с более чем 80-тью высшими учебными заведениями, которые имеют свои филиалы в гарнизонах для обучения военнослужащих. Чтобы мотивировать военнослужащего к продлению контракта, ему для начала предоставляют право учиться лишь в системе вечерних технических школ. Доступ к высшему или иному образованию военнослужащий получает не ранее чем через 5 лет после подписания первого контракта. Кроме того, через 5 лет после начала военной службы американский военнослужащий получает доступ к расширенному перечню льгот. В их числе льготы на туристические поездки и отдых в санаториях, находящихся на территории США и за их пределами, право на выбор места службы (гарнизонов) и другие³.

Дополнительно выплачиваются деньги за участие в боевых действиях, выходы в море, воздушные полёты, а также доплата за проживание, которая выплачивается большинству военнослужащих в зависимости от уровня их доходов и семейного по-

¹ См.: Баранов В. Комплектование вооружённых сил США личным составом, его военная и специальная подготовка // Зарубежное военное обозрение. – 1989. – № 10. – С. 14 – 18.

² См.: Подопргора Б. Солдатская лямка по-американски // Независимое военное обозрение. – 2007. – 8 июня.

³ См.: Подопргора Б. Солдатская лямка по-американски // Независимое военное обозрение. – 2007. – 8 июня.

ложения. Все американские военнослужащие пользуются бесплатным либо свободным от налогообложения жильём и компенсациями по его оплате. Всем военнослужащим в США оказывается бесплатная медицинская и зубоветеринарная помощь. На льготных условиях они могут пользоваться общественным транспортом, военнослужащим и их семьям оплачивается приобретение билетов для проезда к месту отдыха¹.

По данным центра оборонной информации (Center for Defense Information), возраст 46,8% рядового и унтер-офицерского состава вооружённых сил США – 24 года и ниже (больше всего молодых людей в корпусе морской пехоты). 73,4% всех офицеров – младше 39 лет. Женщины составляют 14,4% офицеров и 14,7% – солдатского и унтер-офицерского состава².

Согласно классификации, принятой в вооружённых силах США, профессионалом считается военнослужащий, пребывающий в рядах вооружённых сил больше одного срока. Статистика показывает, что примерно 15-17% военнослужащих, впервые заключивших контракт, увольняются из армии в течение первого года службы. Кроме того, каждый год вооружённые силы США теряют до 5 тысяч человек, которые самовольно оставляют военную службу³.

Благоприятные экономические условия, позволяли США до недавнего времени успешно решать задачи по материальному стимулированию привлечения и удержания добровольцев на военной службе. Наличие безработицы, а также постоянное пополнение взрослого населения страны за счёт мигрантов создавало необходимый резерв для обеспечения потребностей Пентагона в людских ресурсах. Однако с 2001 года в ходе военных

¹ См.: Гаврилов Ю. Орёл в камуфляже // Газета. – 2003. – 3 апреля.

² См.: Армия США / Сообщение информационного агентства Washington Profile. – 2003. – 1 апреля. // www.washprofile.org.

³ См.: Давыдов В. Пряник для новобранца // Красная звезда. – 2005. – 6 декабря.

операций в рамках «глобальной войны с терроризмом» в системе комплектования вооружённых сил США возникли серьёзные проблемы. Трудности, с которыми сталкиваются американские военнослужащие в Ираке и Афганистане, а также высокий уровень потерь среди них обусловили снижение количества добровольцев, изъявляющих желание проходить службу в вооружённых силах США.

Наиболее тяжёлое положение с комплектованием войск военнослужащими сложилось в сухопутных войсках США. Так, в 2004 году нехватка офицеров в частях и подразделениях тактического звена управления сухопутных войск США составила порядка 30%. В 2005 году недокомплект военнослужащих сухопутных войск превысил 2,15 тысячи человек. Основными причинами недоукомплектования вооружённых сил США являются: снижение популярности военной службы, несоответствие уровня материальных доходов военнослужащих современным условиям, а также пробелы в нормативно-правовых актах, регулирующих порядок прохождения военной службы личным составом резерва армии США¹.

В 2001 году президент США Дж. Буш был вынужден издать указ, о принудительном продлении срока службы добровольцам вооружённых сил США, у которых истёк срок первоначального контракта. Политика принудительного удержания на военной службе добровольцев получила в США название «stop-loss». Многие военнослужащие армии США на недобровольной основе по два года отслужили сверх срока, установленного в первичном контракте. По оценке Пентагона продление президентским указом срока военной службы затронуло 20 тысяч военнослужащих США. Кроме того, из-за нехватки военнослужащих для пополнения американских войск в Ираке в принудительном по-

¹ См.: Ломжев Л. Проблемы комплектования вооружённых сил США и усилия руководства Пентагона по их преодолению // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 5. – С. 9-14.

рядке было призвано на военную службу 5,6 тысяч резервистов¹. По оценке правозащитников США принудительное продление срока контракта есть не что иное, как скрытая форма призыва граждан на военную службу. В этой связи в 2003 году члены демократической партии США сенатор Э. Холлингс и депутат палаты представителей Ч. Ренджел в порядке законодательной инициативы внесли в Конгресс законопроект о введении в США всеобщей воинской повинности для граждан от 18 до 25 лет. Но указанный законопроект не нашёл поддержки в администрации президента США и у парламентского большинства, в связи с чем не был принят. Однако сам факт появления такого законопроекта в государстве, которое декларирует свою приверженность идеалам свободы, одним из проявлений которой является добровольный способ комплектования военной организации, свидетельствует о наличии в США серьёзных проблем с пополнением вооружённых сил людскими ресурсами.

С целью привлечения большего количества добровольцев на военную службу военное ведомство США вынуждено было принять ряд мер. В последние годы существенно снижены требования к добровольцам, набираемым для прохождения службы в сухопутных войсках. Так, сделаны серьёзные послабления при приёме на военную службу для лиц, привлекавшихся ранее к юридической ответственности за совершение правонарушений. В США разрешена вербовка на военную службу даже заключённых американских тюрем, осуждённых за мелкие правонарушения, в первую очередь миграционного законодательства. Начиная с 2003 года, через американские вербовочные пункты прошло более 125 тысяч лиц, имевших проблемы с соблюдением законодательства США². По экспертным оценкам в настоя-

¹ См.: Аты – Баты. Воинская повинность в России и в мире. / А. Ханукаев, И. Яковлев и др. Под ред. Е. Михайловской и Г. Белонучкина. – М.: Центр «Панорама», 2006. – С. 56-57.

² См.: Иванов В. Гангстерский полигон в Ираке // Независимое военное обозрение. – 2007. – 24 августа.

щее время порядка 40 тысяч военнослужащих США в той или иной степени имеют отношение к криминальным группировкам¹.

Также вербовщикам разрешено снизить долю новобранцев, имеющих среднее образование, и увеличить число добровольцев, показавших при тестировании их общего уровня подготовки низкие результаты. Кроме того, были введены послабления в правилах натурализации для американских военнослужащих, имеющих вид на жительство в США и выполняющих задачи военной службы за границей.

Порядка 40 тысяч лиц, завербованных на военную службу, не имели гражданства США, в том числе 17 тысяч человек вообще не имели никакого гражданства². С 1 октября 2004 года для них срок, необходимый для получения гражданства США, был сокращён с трёх лет до одного года³. Поскольку в настоящее время в американскую армию разрешается вербовать только иностранцев, официально получивших вид на жительство в США, прорабатывается вопрос об открытии вербовочных пунктов за пределами США, что позволило бы привлекать больше иностранцев на военную службу⁴.

Таким образом система комплектования вооружённых сил США в современных условиях уже не способна обеспечить необходимый уровень укомплектованности войск и сил флота личным составом требуемого качества.

¹ См.: Сима Р. Янки дона Карлеоне: среди американских военнослужащих растёт число уголовников // Красная звезда. – 2007. – 24 августа.

² См.: Штейнберг М. Желаящих сражаться – немного // Независимое военное обозрение. – 2005. – 28 октября.

³ См.: Ломжев Л. Проблемы комплектования вооружённых сил США и усилия руководства Пентагона по их преодолению // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 5. – С. 9-14.

⁴ См.: Бендер Б. Американские военные подумывают о приёме в армию иностранцев / Сообщение газеты «The Boston Globes» от 27 декабря 2006 г. // <http://www.InoPressa.ru>.

Комплектование зарубежных армий младшими командирами. В современных зарубежных армиях важную роль играют младшие командиры. К указанной категории военнослужащих принято относить сержантов и унтер-офицеров. Сержант (от лат. *serviens* – служащий) это профессиональный младший командир, инструктор, воспитатель и наставник солдат. В ведущих зарубежных армиях сержанты отделены от солдатской массы, на сержантов возлагаются обязанности по воспитанию солдат, их индивидуальному обучению.

В вооружённых силах США (United States Armed Forces) кадровая политика по формированию профессионального сержантского корпуса является важнейшей частью военного строительства. Младший командный состав представляет собой многочисленный отряд командного состава вооружённых сил США.

От авторитета сержантов, их личной подготовленности, требовательности, умения использовать свои знания и навыки зависит боевая выучка как военнослужащих персонально, так и подразделения в целом. В армии США сержанты составляют почти 1/3 её состава. О соотношении пропорций между рядовым, сержантским и офицерским составом в вооружённых силах США свидетельствуют следующие показатели¹.

Таблица 4

Соотношение пропорций между рядовым, сержантским и офицерским составом в армии США

Категории	рядовые	офицеры	сержанты
военнослужащих (тыс.)	621	218	547
соотношение	2,85	: 1,0	: 2,5

¹ См.: Военное строительство и модернизация Вооружённых Сил. Доклад Совета по внешней и оборонной политике // Военно-промышленный курьер. – 2004. – №15 (32). – 21-27 апреля.

Таким образом, на одного офицера армии США приходится два с половиной сержанта и почти три рядовых. А на каждого американского сержанта приходится чуть более одного рядового. При таком соотношении составов военнослужащих сержанты занимаются интенсивной индивидуальной подготовкой солдат и поддержанием в их среде дисциплины, а офицеры сосредоточены на решении задач эффективного боевого применения подразделений и частей, внедрения современного вооружения, а также других задач.

Главное в деятельности американских сержантов – воспитание и профессиональная подготовка солдат. Одиночной подготовкой американских солдат занимаются именно сержанты, на это отводится до 70% учебного времени¹.

В сержантской среде вооружённых сил США существует строгая иерархия. Из 547 тысяч американских сержантов 241,5 тысяч – это простые сержанты (Sergeant), 168 тысяч – штаб-сержанты (Staff-Sergeant), 100 тысяч – сержанты 1-го класса (Sergeant First Class), 26,9 тысяч – мастер-сержанты (Master Sergeant) и 10,6 тысяч – главные сержанты или сержант-майоры (Sergeant Major).

Сержантская иерархия в американской армии прослеживается от взвода до Комитета начальников штабов, где сержант-майоры служат вместе со старшими офицерами и генералами. В каждой воинской части вооружённых сил США имеется свой главный сержант – сержант-майор (Sergeant Major), являющийся прямым начальником всех сержантов данной воинской части.

Вооружённые силы США состоят из четырёх основных составляющих – сухопутные войска (US Army), военно-морские силы (US Navy), военно-воздушные силы (Air Force) и морская пехота (US Marine Corps). В каждом из этих основных видов вооружённых сил существует своя собственная система сержантских званий.

¹ См.: Цыганок А. Армия без сержантов – не армия // Военно-промышленный курьер. – 2007. – №15 (181). – 18-24 апреля.

Сержантское денежное довольствие в армии США зависит от занимаемой должности, выслуги лет, а также от уровня подготовки сержанта. Так мастер-сержант получает денежное довольствие в два раза большее, чем простой сержант, а главный сержант (сержант-майор) в два раза большее, чем штаб-сержант. Сержантское денежное довольствие в армии США сопоставимо с офицерским: сержант, прослуживший пять лет, получает столько же, сколько и младший лейтенант, выпускник высшего военного учебного заведения, а сержант, прослуживший 20 лет получает денежное довольствие сопоставимое с денежным довольствием капитана.

Больше 90% сержантов американской армии сегодня имеют образование не ниже колледжа. Прежде чем стать сержантом, рядовой должен прослужить не менее трёх-пяти лет. За это время у него накапливаются баллы за боевую и физическую подготовку. С учётом этих баллов по представлению командования желающие солдаты направляются в сержантские школы родов войск. Срок обучения в них в среднем составляет девять недель. По окончании школы слушателям присваивается первое в сержантской иерархии звание сержанта. Дальнейшее образование младший командный состав получает в 16-ти сержантских академиях. Подготовка младших командиров в сержантских академиях вооружённых сил США осуществляется на четырёх уровнях (курсах).

В ходе подготовки на первом уровне основное внимание уделяется развитию у сержантов командирских навыков и лидерских качеств. На втором и третьем уровне сержанты совершенствуют свою подготовку по конкретным воинским специальностям (пехотным, танковым, инженерным, тыловым др.).

Сержант в вооружённых силах США обязан владеть всем оружием, которое есть в его подразделении. Он должен уметь делать всё, что делает каждый из подчиненных ему рядовых, чтобы в случае необходимости оказать солдату помощь, если у того что-то не получается.

Таблица 5

Иерархия сержантов в вооружённых силах США

Тарифные разряды (Pay grades)	В сухопутных войсках (US Army)	В BBC (US Air Force)	В военно-морских силах (US Navy)	В морской пехоте (US Marine Corps)
E-4	Corporal (капрал)	Senior Airman (старший специалист)	Petty Officer Third Class (петти-офицер третьего класса)	Corporal (капрал)
E-5	Sergeant (сержант)	Staff Sergeant (штаб-сержант)	Petty Officer Second Class (петти-офицер второго класса)	Sergeant (сержант)
E-6	Staff Sergeant (штаб-сержант)	Technical Sergeant (технический сержант)	Petty Officer First Class (петти-офицер первого класса)	Staff Sergeant (штаб-сержант)
E-7	Sergeant First Class (сержант 1-го класса)	Master Sergeant (мастер-сержант) или First Sergeant (первый сержант)	Chief Petty Officer (чиф петти-офицер)	Gunnery Sergeant (комендор-сержант)

E-8	Master Sergeant (мастер-сержант) или First Sergeant (первый сержант)	Senior Master Sergeant (старший мастер-сержант)	Senior Chief Petty Officer (старший чиф петти-офицер)	Master Sergeant (мастер-сержант)
E-9	Sergeant Major (главный сержант) или Command Sergeant Major (команд сержант-майор)	Chief Master Sergeant (главный мастер-сержант) или Command Chief Master Sergeant (команд чиф мастер-сержант)	Master Chief Petty Officer (мастер чиф петти-офицер) или Fleet / Command Master Chief Petty Officer (флот / команд мастер чиф петти-офицер)	Master Gunnery Sergeant (мастер-комендор-сержант)
E-9 S (специальный)	Sergeant Major of the Army (главный сержант армии)	Chief Master Sergeant of the Air Force (главный сержант BBC)	Master Chief Petty Officer of the Navy (мастер чиф петти-офицер флота)	Sergeant Major of the Marine Corps (главный сержант корпуса морской пехоты)

Таблица 6

**Подготовка в сержантских академиях
вооружённых сил США**

Уровни подготовки	продолжительность подготовки	контингент обучаемых
1-й уровень	30 дней	военнослужащие, недавно ставшие сержантами и прослужившие в армии три – пять лет
2-й уровень	восемь недель	сержанты уровня командиров отделений
3-й уровень	восемь недель	сержанты взводного звена
4-й уровень	девять месяцев	сержанты первого класса и мастер-сержанты

По окончании первых двух уровней (курсов) сержанты могут командовать отделениями, а завершившие учебу на третьем уровне (курсе) – взводами. На высшем, четвертом уровне основное внимание отводится развитию у сержантов методических навыков. Все четыре уровня подготовки сержантов обязательны для соответствующего карьерного роста, но обучаемый проходит их не сразу, а примерно в течение 20 лет военной службы. По окончании соответствующих курсов присваиваются очередные звания сержантов, штаб-сержантов, сержантов 1-го класса и мастер-сержантов. Так, сержант 1-го класса – это младший командир, прослуживший только в сержантском звании не менее 15 лет и прошедший все ступени специальной подготовки в сержантской школе, на курсах и в академии¹.

¹ См.: Цыганок А. Подготовка сержантов в некоторых армиях мира: сравнение устройства российской, американской, британской, немецкой и казахской армий // <http://www.polit.ru/analytics/2007/06/26/sergants.html>.

В вооружённых силах ФРГ (*Bundeswehr*) установлены обязательные возрастные цензы для приёма в младшие командиры (в унтер-офицеры до 25 лет, в фельдфебели – до 32 лет). Однако, чтобы стать профессиональным военнослужащим (*Berufssoldat*), необходимо достичь возраста 27 лет. Немецкие военные психологи считают, что профессиональный сержант должен обладать устоявшимся характером, позволяющим ему принимать осмысленные решения. Поскольку молодые люди в возрасте до 27 лет в этом отношении ещё до конца не сформированы, законом установлен возрастной ценз приёма в профессиональные военные (с 27 лет).

В вооружённых силах ФРГ младшим командирам предшествует категория рядовых (*Mannschaften*), которая в Бундесвере развита, как ни в одной другой армии Европы – она насчитывает шесть званий: 1) *Soldat / Matrose* (рядовой / матрос), 2) *Gefreiter* (ефрейтор), 3) *Obergefreiter* (старший ефрейтор), 4) *Hauptgefreiter* (высший ефрейтор), 5) *Stabsgefreiter* (штабс-ефрейтор), 6) *Oberstabsgefreiter* (старший штабс-ефрейтор).

Градация младших командиров в Бундесвере также развита достаточно полно и составляет семь рангов. Кроме того, младшие командиры подразделяются на две категории: унтер-офицеры (на флоте – маты) и фельдфебели (на флоте – боцманы).

Началом службы для немецкого младшего командира является 12-месячная начальная подготовка и присвоение унтер-офицерского звания (*Unteroffizier*). Затем следует двухгодичная служба унтер-офицером, после чего военнослужащий получает право подписать следующий контракт (на 4 года). Только на четвертом году службы унтер-офицер имеет право поступать в училище для фельдфебелей, в которой первые полгода проходят занятия по специальности и затем подготовка как младшего командира. Самое высокое звание у фельдфебелей – оберштабс-фельдфебель (*Oberstabsfeldwebel*), как правило, в Бундесвере военнослужащие его получают к 50 годам.

Таблица 7

**Иерархия младших командиров
в вооружённых силах ФРГ (Bundeswehr)**

Тарифные разряды (НАТО)	тарифные разряды герм. (Soldstufe)	в сухопутных войсках (Heer) и в ВВС (Luftwaffe)	в военно-морских силах (Marine)
OR-5	A5	Unteroffizier (унтер-офицер)	Maat (мат)
	A6-7	Stabsunteroffizier (штабс-унтер-офицер)	Obermaat (старший мат)
OR-6	A7	Feldwebel (фельдфебель)	Bootsman (боцман)
	A7Z	Oberfeldwebel (старший фельдфебель)	Oberbootsman (старший боцман)
OR-7	A8Z	Hauptfeldwebel (главный фельдфебель)	Hauptbootsman (главный боцман)
OR-8	A9	Stabsfeldwebel (штабс-фельдфебель)	Stabsbootsman (штабс-боцман)
OR-9	A9Z	Oberstabsfeldwebel (старший штабс-фельдфебель)	Oberstabsbootsman (старший штабс-боцман)

Для унтер-офицерского состава установлены следующие сроки выслуги лет: унтер-офицер (Unteroffizier) – 15 месяцев с момента поступления на военную службу; фельдфебель (Feldwebel) – 4 года; старший фельдфебель (Oberfeldwebel) – 6 лет; главный фельдфебель (Hauptfeldwebel) – 9 лет; штабс-фельдфебель (Stabsfeldwebel) – 17 лет с момента присвоения

звания фельдфебеля; старший штабс-фельдфебель (Oberstabsfeldwebel) – 19 лет с момента присвоения звания фельдфебеля.

Унтер-офицеры в Бундесвере делятся на войсковую службу (Trupendienst) и специалистов (Fachdienst). Доля унтер-офицеров – специалистов в бундесвере составляет около 95%.

В Бундесвере имеются и дополнительные звания младших командиров. Так, если унтер-офицер проходит соответствующую подготовку и претендует на присвоение фельдфебельского звания, он именуется Feldwebelanwaerter, то есть кандидат в фельдфебели. Эта категория младших командиров носит унтер-офицерские погоны, которые имеют не желтый кант, установленный для обычных унтер-офицеров, а серебристый кант.

Кроме того, в Бундесвере к унтер-офицерскому составу приравниваются курсанты старших курсов офицерских училищ. Это фаненюнкеры (Fahnenjunker), то есть учащиеся старших курсов офицерского училища. Служебно-правовое положение фаненюнкера соответствует статусу унтер-офицера. Однако в строевой службе полномочия унтер-офицера всё же несколько выше, чем у фаненюнкера.

Курсант выпускного курса офицерского училища получает воинское звание фенрих (Faenrich). Служебно-правовое положение фенриха приравнивается к статусу фельдфебеля.

Особое положение среди младших командиров в Бундесвере занимают оберфенрихи (Oberfaenrich) – выпускники офицерских училищ, исполняющие обязанности на офицерской должности. Воинское звание выпускника (оберфенриха) приравнивается к хауптфельдфебелю. В Бундесвере офицерское звание присваивается не при выпуске из училища, а непосредственно в воинской части, куда прибывает выпускник. Выпускник обязан прослужить испытательный срок в звании оберфенриха и только после успешного прохождения испытательного срока командование воинской части аттестует оберфенриха на получение офицерского звания.

В Королевских вооружённых силах Великобритании (*The Armed Forces of the Crown*) подготовка младших командиров осуществляется на специальных курсах. Для получения военно-служащим звания «сержант» требуется сдать зачёты на свидетельство 2-го класса, а для получения звания «штаб-сержант» – на свидетельство 1-го класса.

Таблица 8

**Иерархия сержантов
в Королевских вооружённых силах Великобритании**

Тарифные разряды (НАТО)	в армии (British Army)	в королевских BBC (Royal Air Force)	в королевских ВМС (Royal Navy)	в морской пехоте (Royal Marines)
OR-4	Corporal (капрал)	Junior Technician (младший техник)	Leading Rate (специалист)	Corporal (капрал)
OR-5	Sergeant (сержант)	Sergeant (сержант)	Petty Officer (старшина)	Sergeant (сержант)
OR-6	Staff Sergeant (штаб-сержант)	Chief Technician (главный техник)		
OR -7	Colour Sergeant (главный сержант)	Flight Sergeant (флайт-сержант)	Chief Petty Officer (главный старшина)	Colour Sergeant (главный сержант)
OR -8	Warrant Officer Class Two (ворент-офицер 2 класса)			Warrant Officer Class Two (ворент-офицер 2 класса)
OR -9	Warrant Officer First Class (ворент-офицер 1 класса)	Warrant Officer (ворент-офицер)	Fleet Chief Petty Officer (старшина флота)	Warrant Officer First Class (ворент-офицер 1 класса)

В литовской армии (*Lietuvós ginkluótosios pajėgos*) кандидат на должность младшего командира должен закончить шестимесячные курсы в учебном центре в г. Рукла (в 37 км. от Каунаса). Первые три месяца будущий сержант должен провести в учебном полку. Чтобы продолжить трёхмесячную подготовку для получения звания сержанта, ему необходимо получить соответствующие рекомендации от воинских начальников¹.

Для кандидатов в сержанты обязательно среднее образование. Также они проходят тесты – психологические, на логическое мышление и на выявление лидерских качеств.

При подготовке сержантов упор делается не только на их техническую и физическую подготовку. В литовской армии нет института офицеров-воспитателей, частично их функции выполняют военные капелланы. Однако в литовской армии ближе всех к солдатам находятся младшие командиры. Поэтому при подготовке сержантов достаточно много времени отводится изучению ими военной педагогики и психологии. Литовские сержанты продолжают учиться в течение всей службы. В школе сержантов четыре степени обучения, в целом литовский младший командир учится более трёх лет.

Иерархия званий младших командиров в литовской армии достаточно развита. Так от капрала (*grandinis*) до старшего унтер-офицера (*vyresnysis puskarininkis*) насчитывается восемь воинских званий. Для литовских сержантов и старшин (*seržantai ir viršilos*) установлены четыре степени воинских званий: младший сержант (*jaunesnysis seržantas*), сержант (*seržantas*), старший сержант (*vyresnysis seržantas*), старшина/боцман (*viršila/laivūnas*).

Для литовских унтер-офицеров (*puskarininkiai*) предусмотрены три воинских звания: младший унтер-офицер (*jaunesnysis puskarininkis*), унтер-офицер (*puskarininkis*) и старший унтер-офицер (*vyresnysis puskarininkis*).

¹ См.: Литовкин В. Армия двух генералов // Еженедельный журнал. – 2005. – 13 января. – № 150.

Таблица 9

**Иерархия младших командиров
в вооружённых силах Литвы
(Lietuvos ginkluotosios pajėgos)**

Тарифные разряды (НАТО)	в сухопутных силах (Sausumos pajėgos) и в ВВС (Karinės oro pajėgos)	в ВМС (Karinės Jūrų Pajėgos)
OR-4	Jaunesnysis seržantas (младший сержант)	Jaunesnysis seržantas (младший сержант)
OR-5	Seržantas (сержант)	Seržantas (сержант)
	Vyresnysis seržantas (старший сержант)	Vyresnysis seržantas (старший сержант)
OR-6	Viršila (старшина)	Laivūnas (боцман)
OR -7	Jaunesnysis puskarininkis (младший унтер-офицер)	Jaunesnysis puskarininkis (младший унтер-офицер)
OR -8	Puskarininkis (унтер-офицер)	Puskarininkis (унтер-офицер)
OR -9	Vyresnysis puskarininkis (старший унтер-офицер)	Vyresnysis puskarininkis (старший унтер-офицер)

Для того, чтобы получить следующее воинское звание, необходимо закончить соответствующие курсы (от 3 месяцев до 2 лет). Дослужиться до звания старшего унтер-офицера можно только через 13–14 лет. При этом у него денежное довольствие будет больше, чем у младшего офицера, но меньше, чем у старшего офицера¹.

Литовские сержанты заключают первый контракт на срок 5 лет. Для решения жилищных проблем литовских унтер-офицеров государственные банки предоставляют льготные кредиты на покупку квартиры или на строительство собственного дома под гарантии Министерства обороны. Потому литовские унтер-офицеры и служат не один контрактный срок, а как минимум три-четыре, до выхода на пенсию.

Военно-политическое руководство Литвы считает, что в современных условиях только профессиональная армия способна ответить на вызовы XXI века и соответствовать стандартам НАТО, членом которого является Литва. В литовской армии продолжается реформа, целью которой является подготовка к коллективным действиям в составе НАТО.

Литва поставила перед собой задачу создать сравнительно небольшие по численности вооружённые силы – порядка 17 тысяч военнослужащих. Задумано, что это будет мобильная, способная к быстрой передислокации, оснащённая современным оружием армия с высоким уровнем профессиональной подготовки кадров. В этих целях осуществляется постепенный переход к комплектованию армии по контракту. Уже все сержанты, унтер-офицеры и офицеры литовской армии служат по контракту. Численность призывников в армии Литвы постоянно сокращается, а численность профессиональных военнослужащих увеличивается. Так, если в 2002 году в литовской армии служили 6383 призывников, то в 2008 году – 4000 призывников. К 2012

¹ См.: Литовкин В. Литва гордится своей армией // Военно-промышленный курьер. – 2004. – 21-27 января. – № 2(19).

году в литовской армии будут служить по контракту уже более 50% военнослужащих.

В вооружённых силах Республики Казахстан (Қазақстан Республикасы Қарулы Күштерінің) подготовка сержантов (сержанттар) и старшин (старшиналар) во многом заимствует американский опыт. Все сержанты и старшины казахской армии проходят службу по контракту. Институт сержантов казахской армии имеет удельный вес более 50% от всего личного состава.

В соответствии с приказом министра обороны Республики Казахстан № 119 от 15 мая 2001 г. «Об утверждении и введении в действие Положения о курсах подготовки (усовершенствования) сержантов контрактной службы вооружённых сил Республики Казахстан» сержанты проходят обучение в кадетском корпусе, их подготовка подразделяется на 6 уровней¹.

Срок обучения в кадетском корпусе составляет 3 года, оно осуществляется на базе 9 классов. После двух лет обучения слушатели (кадеты) принимают военную присягу и заключают контракт на один год обучения в кадетском корпусе и 5-летний срок прохождения военной службы в войсках на сержантских должностях².

По окончании второго и последующих уровней подготовки сержанты могут быть назначены уже на штабные должности соответствующего звена. А по окончании третьего и последующих уровней подготовки сержанты могут быть назначены на офицерские должности и им может быть присвоено офицерское звание.

Кадетский корпус Минобороны Республики Казахстан носит имя Шокана Уалиханова, он был создан указом президента Республики Казахстан от 1 июля 1996 года.

¹ См.: Лоновенко А. Солдатами не рождаются // Казахстанский общественно-политический еженедельник «Страна и мир». – 2005. – 7 октября. – № 40 (125).

² См.: Денисов В. Сержант – это звучит гордо! // Красная звезда. – 2006. – 11 октября.

**Подготовка сержантов вооружённых сил
Республики Казахстан**

Уровни подготовки	Продолжительность	Контингент обучаемых
1-й уровень	2 месяца	сержанты, прослужившие не менее 2 лет по контракту, аттестованные к назначению на должности сержантов в звене взвод – рота
2-й уровень	2 месяца	сержанты, прослужившие не менее 5 лет по контракту, аттестованные к назначению на должности сержантов в звене батальон
3-й уровень	3 месяца	сержанты, прослужившие не менее 10 лет по контракту, аттестованные к назначению на должности сержантов в звене полк – бригада
4-й уровень	4 месяца	сержанты, прослужившие не менее 10 лет по контракту, аттестованные к назначению на должности сержантов в звене дивизия (база)
5-й уровень	6 месяцев	сержанты, прослужившие не менее 15 лет по контракту, аттестованные к назначению на должности сержантов в звене округ (род войск), вид вооружённых сил
6-й уровень	6 месяцев	сержанты высшего уровня, прослужившие более 15 лет по контракту, аттестованные к назначению на должности сержантов в звене генеральный штаб, министерство обороны Республики Казахстан

Сержантский корпус армии Республики Казахстан постоянно совершенствуется. К ранее установленным сержантским званиям (младший сержант, сержант и старший сержант) были дополнительно введены следующие воинские звания: сержанты 3-го класса, 2-го класса, 1-го класса, штаб-сержант и мастер-сержант. С 2006 года введены должности главных сержантов вооружённых сил, командований, войск, бригад, полков, сержантов батальонов и сержантов взводов¹.

Таблица 11

**Иерархия сержантов
в вооружённых силах Республики Казахстан**

Главный сержант вооружённых сил Республики Казахстан (мастер-сержант)		
Отдел сержантов комитета начальников штабов (штаб-сержант)		
Сержанты родов войск (штаб-сержант)	Сержанты видов войск (мастер-сержант)	Сержанты региональных командований (штаб-сержант)
Отделение сержантов (сержант 1 класса)	Отделение сержантов (сержант 1 класса)	Группа сержантов (сержант 1 класса)
Сержанты дивизий, баз, бригад (сержант 1 класса)		
Сержанты полков (сержант 2 класса)		
Сержанты батальонов, дивизионов (сержант 2 класса)		
Сержанты рот, батарей (сержант 3 класса)		
Сержанты взводов (старший сержант)		
Командиры отделений (младший сержант, сержант)		

¹ См.: Алина С. Сержант – это звучит гордо // Известия Казахстана. – 2007. – 25 июля.

**Состав сержантов и старшин
вооружённых сил Республики Казахстан**

Сухопутные войска и Силы воздушной обороны	Военно-морские силы
Кіші сержант (младший сержант)	Екінші сатылы старшина (старшина второй статьи)
Сержант (сержант)	Бірінші сатылы старшина (старшина первой статьи)
Аға сержант (старший сержант)	Бас старшина (главный старшина)
Үшінші сыныпты сержант (сержант третьего класса)	Үшінші сыныпты старшина (старшина третьего класса)
Екінші сыныпты сержант (сержант второго класса)	Екінші сыныпты старшина (старшина второго класса)
Бірінші сыныпты сержант (сержант первого класса)	Бірінші сыныпты старшина (старшина первого класса)
Штаб-сержант (штаб-сержант)	Штаб-старшина (штаб-старшина)
Шебер-сержант (мастер-сержант)	Шебер-старшина (мастер-старшина)

Таким образом, в вооружённых силах Республики Казахстан осуществлено формирование вертикали младших командиров от командира отделения до главного сержанта вооружённых сил.

В целях повышения уровня подготовки младших командиров в вооружённых силах Республики Казахстан проводятся инструкторско-методические сборы в звене сержант бригады и выше. Для повышения профессионального уровня, перед выдвижением на вышестоящую должность на базе Военного ин-

ститута сухопутных войск проводится ежегодная курсовая подготовка сержантского состава.

Решая задачу обучения военнослужащих, в армии Республики Казахстан исходят из принципа обучения: «каждый командир (сержант) обучает своего подчинённого». При этом подразумевается, что сержанты бригад осуществляют планирование и методическое руководство подготовкой военнослужащих в батальонах (дивизионах), а также контроль хода боевой подготовки подразделений батальонов (дивизионов) и сержантов штабов батальонов. Сержанты батальонов, занимаются обучением сержантов подразделений, проводят с ними инструкторско-методические и показательные занятия перед началом изучения каждой новой темы, осуществляют контроль за подготовкой и проведением занятий сержантами подразделений. Сержантский состав подразделений (роты, взвода, отделения) непосредственно проводит занятия с личным составом согласно схемы организации занятий, утверждённой командирами рот (взводов).

В армии Республики Казахстан подразделения формируются только из рядовых одного призыва, что максимально исключает возможность проявления «дедовщины», но на боеготовность подразделений увольнение из части в запас целого батальона никак не влияет, поскольку в подразделениях остаются профессиональные сержанты, которые за несколько месяцев обучат новобранцев¹.

Таким образом, в современных зарубежных армиях наблюдается устойчивая тенденция по формированию корпуса профессиональных младших командиров. Сержантов и унтер-офицеров готовят в специализированных военных учебных заведениях по многоуровневой системе. Каждый уровень подготовки соответствует задачам, которые предстоит решать соответствующим рангам сержантов. Многоуровневая система под-

¹ См.: Литовкин В. Господа офицеры, господа солдаты: Казахстан хочет строить свою армию по лучшим зарубежным лекалам // Военно-промышленный курьер. – 2007. – 17-23 января. – № 2 (168).

готовки младших командиров, принятая в армиях зарубежных стран позволяет формировать у них лидерские, профессиональные и методические качества, способствует дифференциации младших командиров в зависимости от уровня профессиональной подготовки и опыта служебной деятельности, что позволяет выстраивать чёткую сержантскую и унтер-офицерскую иерархию.

В вооружённых силах США, Великобритании, ФРГ, Литвы и Казахстана сформирован институт профессиональных сержантов и унтер-офицеров, статус которых сопоставим со статусом российских младших офицеров. Младшие командиры указанных армий достаточно эффективно справляются с задачами индивидуальной подготовки военнослужащих, их повседневным воспитанием, а также поддержанием в солдатской среде дисциплины и правопорядка.

Участие сержантского корпуса США, Великобритании, ФРГ и Литвы в локальных войнах и вооружённых конфликтах последних десятилетий подтверждает на практике, что профессиональные младшие командиры способны в боевых условиях уверенно руководить подразделениями звена отделение-взвод и самостоятельно обеспечивать выполнение поставленных перед ними боевых задач.

§ 4. Правовые проблемы совершенствования системы комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации военнослужащими

Системный кризис российского общества в 90-е годы XX века повлёк значительный упадок и Вооружённых Сил Российской Федерации, в результате чего военная служба утратила высокий социальный престиж. По оценке Центра военно-социологических исследований Минобороны России, если в 2004 году военную службу считали почётной обязанностью для мужчины порядка 29% респондентов, то после принятия Феде-

рального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ данный показатель упал до 15%. После принятия в 2005 году определённых мер по повышению денежного довольствия военнослужащих, он составил 25%¹.

Комплектование военной организации Российской Федерации военнослужащими по призыву сталкивается с демографическим провалом, который начал происходить в России с 2005 года и к 2010 году достигнет своего максимума. Ощущаемый сегодня демографический спад является последствием социально-экономических неудач периода «перестройки», завершившегося распадом союзного государства. По данным Госкомстата в 1987 году в России родилось 1 миллион 250 тысяч мальчиков, а за последующие годы рождаемость снизилась вдвое².

В связи с падением рождаемости призывной контингент России только в 2007 году уменьшился на 72 тысячи человек³. Таким образом, в ближайшие годы в России следует ожидать существенного (до двух раз) сокращения призывных ресурсов.

Сегодня в Российской Федерации призывной контингент, который составляют граждане призывного возраста (18 – 27 лет), насчитывает порядка 17 миллионов человек. Однако при кажущейся достаточности людских ресурсов некомплект рядового и сержантского состава достигает 40%⁴.

Причинами тому являются: во-первых, наличие излишне либерального законодательства, дающего множество оснований

¹ См.: *Оборский А. Ю.* Комплектование Вооружённых Сил по контракту: условия перехода к новой системе, некоторые уроки // www.tvzvezda.ru/?id=37134.

² См.: Аты – Баты. Воинская повинность в России и в мире. / А. Ханукаев, И. Яковлев и др. Под ред. Е. Михайловской и Г. Белонучкина. – М.: Центр «Панорама», 2006. – С. 100.

³ См.: *Литовкин В.* Шагреневая база: ежегодно призывной контингент уменьшается на 72 тысячи человек // Независимая газета. – 2007. – 20 июля.

⁴ См.: *Лысухин Н. Я.* Геополитическое положение и оборонные возможности России. – М.: Военная академия РВСН им. Петра Великого, 2006. – С. 212.

для отсрочек и освобождения от призыва на военную службу; во-вторых, крайне низкие показатели состояния здоровья призывников.

Количество отсрочек в России больше, чем в любой другой европейской стране, практикующей призыв на военную службу. Если в законодательстве, действовавшем в период с 1967 года по 1992 год, предусматривалось только 9 оснований для отсрочек и освобождения от службы, то в 1993 году их стало 18, а с 1998 года по 2007 год действовало уже 25 оснований для отсрочек и освобождения от военной службы по призыву¹.

С 2008 года количество оснований для предоставления отсрочки или освобождения от прохождения военной службы сокращено с 25 до 21, но этого ещё недостаточно. По нашему мнению, требуется дальнейшее принятие законодательных мер по ограничению количества оснований предоставления отсрочек и освобождений от призыва на военную службу.

В настоящее время отмечаются крайне низкие показатели состояния здоровья призывников. Так, в конце 90-х годов существенно увеличилось количество молодых людей, у которых при первоначальной постановке на воинский учёт выявлены те или иные заболевания (в том числе препятствующие их призыву на военную службу). Например, количество юношей, инфицированных ВИЧ возросло в 8 раз, а призывников с нервно-психическими расстройствами, а также страдающих наркоманией и алкоголизмом стало больше в полтора раза².

В 2007 году 614 тысяч призывников (30% юношей призывного возраста) были признаны не годными к прохождению службы. В тот же период порядка 50% призывников получили ограничения к прохождению службы – они не могли быть направлены к прохождению военной службы в Воздушно-

¹ См.: *Калинина Ю.* Кому на Руси служить хорошо // Московский комсомолец. – 2006. – 3 апреля.

² См.: *Куликов В. В.* Формула здоровья // Красная звезда. – 2001. – 3 апреля.

десантные войска, Военно-морской флот и Внутренние войска, где требуются военнослужащие с повышенными требованиями к здоровью¹. В результате несовершенства законодательства о призыве на военную службу, а также низких показателей состояния здоровья призывников, сегодня на военную службу призывается лишь 9,7% от общего числа юношей призывного возраста (для сравнения: в 1994 году призывалось 27%)².

Таким образом, необходимы меры по улучшению физического здоровья призывников. Эта задача достаточно сложная. Для её решения требуется реально повысить уровень жизни всего населения России и укрепить здоровье нации. Также представляется целесообразным повысить контроль за состоянием здоровья призывников. В силу несовершенства медицинского контроля по-прежнему на военную службу призываются юноши, имеющие серьёзные хронические заболевания. Так, в 2006 году было досрочно уволено с военной службы по состоянию здоровья более 20 тысяч военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, почти половину из них составили душевнобольные³.

По данным Минобороны России психические расстройства являются основной причиной досрочного увольнения с военной службы военнослужащих по призыву. Их доля в числе причин увольнения по состоянию здоровья остаётся практически неизменной на протяжении целого ряда лет: в 2005 году – 45,9%, в 2006-м – 45,7%, в 2007-м – 45,4%⁴.

¹ См.: *Смирнов В. В.* Служба для избранных: база призыва в Вооружённые Силы ежегодно сокращается на 70 тысяч человек // Военно-промышленный курьер. – 2007. – №28 (194). – 25-31 июля.

² См.: *Худолеев В.* Сталь в строй! // Красная звезда. – 2006. – 1 апреля.

³ См.: *Гаврилов Ю.* Рядовой душевнобольной (более 20 тысяч солдат в год увольняются из армии по состоянию здоровья) // Российская газета. – 2007. – 29 июня. – № 4401.

⁴ См.: *Михайлов В.* Каждый второй – невротик или психопат // Независимое военное обозрение. – 2008. – 21 апреля.

В последние годы среди призывников растёт число заболеваний, связанных с расстройством личности. Раньше лица с подобным заболеванием встречались редко, однако в настоящее время их доля среди психических заболеваний составляет уже больше 20%. Призывник с подобным заболеванием не способен жить в воинском коллективе, ему нельзя доверять оружие. Основными причинами заболеваний связанных с расстройством личности являются социальная безнравственность и распущенность¹.

В этой связи было бы целесообразным создание при областных военкоматах центров по углубленному медицинскому обслуживанию призывников. В настоящее время большинство из них не имеют технических возможностей для точной диагностики призывников. Так, в 2007 году только пять областных военкоматов имели современную медицинскую аппаратуру, которая позволяет быстро поставить точный диагноз любому человеку².

В настоящее время значительную массу военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, составляют юноши из малообеспеченных семей, имеющих доходы на уровне прожиточного минимума и ниже.

В 2004 году почти каждый десятый призывник имел приводы в милицию³, 20% призывников имели лишь начальное образование⁴, 44,6% парней, призванных в армию, нигде не работали

¹ См.: *Куликов В. В.* У нас требования к состоянию здоровья выше, чем в американской армии // Известия. – 2005. – 26 июля.

² См.: *Тихонов А.* Тест здоровья нации // Красная звезда. – 2007. – 19 апреля.

³ См.: *Карпиленя Н. В.* К вопросу создания профессиональной армии России // Стратегическая стабильность. – 2004. – № 2. – С. 62.

⁴ См.: *Иванов В.* Главная цель – профессиональная армия // Независимое военное обозрение. – 2004. – 5 ноября.

и не учились, 2% – состояли на учёте в милиции, 2,5% – имели судимости¹.

Продолжается снижение числа призывников, получивших начальную военную подготовку в Российской оборонно-спортивной технической организации (РОСТО) или иных образовательных учреждениях по военно-учётным специальностям. В 2004 году доля таких граждан среди призываемых на военную службу составляла 27,1%². Ранее до 80% молодого пополнения учебных частей составляли призывники с гражданскими специальностями, родственными военным, полученными в школе, СПТУ и на производстве. Более 30% призывников имели навыки организаторской работы, приобретённые в учебных и производственных коллективах. В результате ликвидации системы допризывной подготовки в настоящее время в Вооружённые Силы приходят юноши со слабой подготовкой по военным специальностям либо вообще не имеющие таковой. Так, при существующих сроках подготовки военных специалистов в учебных подразделениях Сухопутных войск примерно 50% призывников не в состоянии овладеть на хорошем уровне сержантскими специальностями, 45% – некоторыми видами операторских специальностей, 25% – специальностью механика-водителя³.

Очевидно, что за один год военной службы по призыву трудно овладеть многими воинскими специальностями повышенной сложности. Вооружения становятся всё сложнее, и доверять их плохо обученным солдатам нельзя. Указанные выше обстоятельства обуславливают необходимость увеличения доли военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

¹ См.: *Удманцев В.* По призыву и по контракту: смешанный принцип будет сохранён // Военно-промышленный курьер. – 2005. – №12 (79). – 06-12 апреля.

² См.: *Вооружённые Силы Российской Федерации 2005.* – М.: РИЦ МО РФ, 2006. – С.112.

³ См.: *Миранович Г.* России сможем послужить? // Военно-промышленный курьер. – 2006. – № 14 (130). – 12-18 апреля.

18 января 1994 года вышел Указ Президента Российской Федерации № 166 «О наборе в 1994 году граждан на военную службу по контракту в Вооружённые Силы Российской Федерации», в соответствии с которым предписывалось принять на военную службу по остродефицитным специальностям, определяющим боеготовность Вооружённых Сил Российской Федерации, до 150 тысяч человек. Однако тогда, в силу нехватки денежных средств на обеспечение реализации задач набора военнослужащих для прохождения военной службы по контракту, массовый набор «профессионалов» не получился.

С учётом полученного ранее опыта и ошибок набора военнослужащих для прохождения военной службы по контракту, в 2003 году была разработана Федеральная целевая программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 годы (ФЦП от 25 августа 2003 г.)¹. В соответствии с этой Программой в течение 2004–2007 годов на новый способ комплектования было переведено 80 соединений и воинских частей, численностью 147,5 тысяч военнослужащих в том числе: в Вооружённых Силах Российской Федерации – 70 соединений и воинских частей, в ФПС России 3 воинских формирования, во внутренних войсках МВД России – 5.

В результате реализации ФЦП от 25 августа 2003 года в воинских частях Минобороны России, переведённых на новый способ комплектования количество военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на рядовых и сержантских должностях, увеличилось с 22 тысяч до 96,7 тысяч человек. В настоящее время в Вооружённых Силах Российской Федерации уже около 40% рядового и сержантского состава проходит воен-

¹ См.: 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 от 1 сентября 2003 г., № 35, ст. 3440.

ную службу по контракту¹. Реализация этой программы по изменению системы комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации позволила обеспечить сокращение срока военной службы по призыву. С начала 2007 года этот срок был сокращён до 1,5 лет, а с 2008 года он сокращён до 1 года.

Однако перевод значительной массы военнослужащих на контрактный способ комплектования ещё не означает, что все они станут профессиональными военнослужащими. Профессиональный военнослужащий это не тот, кто получает денежное вознаграждение за военную службу, а тот, кто в совершенстве овладел воинской профессией.

Практика создания иностранных профессиональных армий свидетельствует, что в полном смысле понятия «профессионалом» считается военнослужащий, для которого военная служба стала основной профессией. Например, в ФРГ военнослужащий, служащий до 12 лет считается просто контрактником, если же он служит свыше 12 лет и до пенсии – это уже профессионал².

По нашему мнению, в современных условиях, профессиональный военнослужащий должен иметь соответствующее занимаемой должности образование, а также выслужить не менее одного срока службы по контракту.

Сегодняшняя статистика свидетельствует, что с 2003 года по 2007 год из Вооружённых Сил Российской Федерации досрочно уволились 18 тысяч контрактников (каждый пятый)³. По данным Главного организационно-мобилизационного управления Генерального штаба, в 2005 году расторгли контракты и досрочно покинули военную службу 12,9% военнослужащих, ранее желавших стать профессионалами. При этом в 42-й мото-

¹ См.: *Бабин А.* Приоритет – служба по контракту // Красная звезда. – 2008. – 5 июля.

² См.: *Шлыков В. В.* Армия профессиональная или по призыву / Социально-политические процессы и экономическое состояние России. Материалы научного семинара. Выпуск № 3. – М.: «Научный эксперт», 2005. – С. 75.

³ См.: *Литовкин В.* Контрактники бегут от обмана и очковтирательства // Независимое военное обозрение. – 2007. – 29 июня.

стрелковой дивизии, дислоцированной в Чечне, где контрактники с учётом особых надбавок к окладам получают денежное довольствие в 2–3 раза превышающее доходы военнослужащих, проходящих службу по контракту в других частях, досрочно контракт разорвал почти каждый третий военнослужащий-контрактник. 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 военнослужащих, которые 2005–2007 годах заключили контракт сроком на 3 года и составляют сейчас основу частей и соединений постоянной боевой готовности¹.

Например, во 2-й общевойсковой армии (Приволжско-Уральский военный округ) после первых трёх лет военной службы только 10% контрактников принимает решение о заключении повторного контракта. В результате в некоторых воинских соединениях штатный состав военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, обновился более чем на 60–80%².

Даже в достаточно престижной 76-й воздушно-десантной дивизии в течение года по различным причинам разрываются до 44% контрактов, в том числе 30% – по личной недисциплинированности и неудовлетворенности денежным содержанием, 11% – по причине неудовлетворённости бытовыми условиями³.

Заметим, что в большинстве государств, имеющих крупные вооружённые силы (например, в США), после каждого контрактного срока больше половины военнослужащих остаётся на военной службе.

¹ См.: *Мухин В.* Крах контрактной армии // Независимое военное обозрение. – 2006. – 24 августа.

² См.: *Кожуховский В.* Контрактная текучка // Независимое военное обозрение. – 2007. – 24 августа.

³ См.: *Цыганок А.* Армия без сержантов – не армия // Военно-промышленный курьер. – 2007. – №15 (181). – 18-24 апреля.

Имеющийся в Российской Федерации опыт комплектования Вооружённых Сил рядовым и сержантским составом по контракту показал, что для достижения основной цели этого мероприятия необходимо достаточное и ритмичное финансирование, а также наличие качественной базы для пополнения войск контрактниками. Суммарная потребность в ассигнованиях из федерального бюджета для финансирования всего комплекса мероприятий, связанных с достижением целей ФЦП, в соответствии с утверждёнными критериями, первоначально составила 139,3 миллиардов рублей. Однако в результате замечаний Минфина России, стоимость реализации ФЦП была значительно ограничена и составила всего 79,1 миллиардов рублей. Финансовые ограничения не позволили сделать указанную программу более эффективной и привлекательной для потенциальных контрактников.

Сегодня многие контрактники не хотят продлевать контракты или даже расторгают их досрочно, военкоматы не справляются с плановыми заданиями по их набору. Основной причиной, из-за которых это происходит – размер денежного довольствия. Социологические опросы регулярно давали и дают устойчивую оценку уровня денежного довольствия, достаточного для привлечения на службу по контракту: на 10–20% выше средней зарплаты по стране. По данным социологов Главного управления воспитательной работы Минобороны России размеры получаемого денежного довольствия не устраивает 85% контрактников¹.

Даже в одном из лучших соединений Минобороны России – 76-й гвардейской воздушно-десантной дивизии, которая с 2002 года комплектуется только военнослужащими по контракту, ещё не созданы надлежащие социально-бытовые условия для того, чтобы военная служба стала привлекательной. Так, в очереди на

¹ См.: *Баранец В.* Призраки на контракте // Комсомольская правда. – 2007. – 30 июля.

жильё здесь стоят 650 военнослужащих. Служебную квартиру можно получить только через пять-шесть лет, то есть, заключив второй контракт. Детских садов и школ практически нет. Хороший специалист и зрелый мужчина – отец семейства на таких условиях в контрактники не идёт. Денежное довольствие десантника-контрактника привлекает только молодёжь из сельской местности, где нет работы и мизерные заработки¹.

Практика реализации ФЦП от 25 августа 2003 года свидетельствует, что нынешние контрактники частей постоянной боеготовности – это не умудрённые жизненным опытом мужчины, прошедшие военную службу в «горячих» точках, а преимущественно 19-20-летние юноши, набранные из числа солдат и сержантов, проходящих военную службу по призыву. Они ещё не способны всё тщательно продумать, просчитать и осознанно взвесить при заключении контрактов².

По данным социологических исследований, современный солдат-контрактник это, как правило, молодой человек возраста 19–25 лет, прослуживший не менее полугода по призыву и заключивший первый контракт на 3 года. Большинство из них ещё не имеют семей, но с намерением в последующем создать семью. Современный солдат-контрактник хочет получать пусть не высокий, но постоянный доход, он имеет среднее образование и желает получить возможность дальнейшего обучения по окончании военной службы по контракту с последующим трудоустройством по полученной в ходе обучения специальности. По экспертным оценкам связать свою судьбу с военной службой пока что желает далеко не лучшая часть молодых людей, а пре-

¹ См.: *Долгушина Н.* Контрактная армия России пока не по карману // Независимое военное обозрение. – 2007. – 10 августа.

² См.: *Плугатарёв И.* Добровольцы по принуждению // Независимое военное обозрение. – 2007. – 6 апреля.

имущественно лица, которые по разным причинам не нашли своего места в гражданской жизни¹.

Вопреки ожиданиям комплектование воинских частей военнослужащими-контрактниками не привело к снижению преступности. За последнее время значительно сократилось количество преступлений, совершённых солдатами и сержантами срочной службы, а вот по контрактникам, наоборот, наблюдается рост преступлений, причём на четверть.

По данным Главной военной прокуратуры при общем увеличении числа военнослужащих по контракту в 2006 году на 11,3%, а в частях постоянной готовности – на 21,7%, в 2006 году количество преступлений среди этой категории военнослужащих увеличилось двукратно – с 1,5 тысяч в 2005 году до 4 тысяч в 2006 году. В 2007 году число преступлений среди контрактников возросло в 1,7 раза, при этом, более половины преступлений составляют уклонения от военной службы. Контрактники составляют 28% от количества военнослужащих, самовольно оставивших места военной службы².

Таким образом, продекларированный переход на контрактный способ комплектования в частях постоянной боевой готовности вовсе не решил проблем поддержания дисциплины и порядка в армии и на флоте.

Для того чтобы поднять качество контингента, приходящего на военную службу по контракту, необходимо существенно повысить и качество отбора на эту службу. В настоящее время в контрактники берут почти всех, кто изъявляет желание, и это не всегда лучшие люди. Необходим конкурсный отбор на контрактную службу: желательна отбирать одного из десятка и бо-

¹ См.: *Витковский А. И.* Законодательные аспекты кадрового обеспечения военной службы /Актуальные проблемы национальной безопасности России на современном этапе // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2004. – № 1 (221). – С 70.

² См.: *Литовкин В.* Контрактники бегут от обмана и очковитирательства // Независимое военное обозрение. – 2007. – 29 июня.

лее претендентов. Только тогда можно будет вести речь о качественном составе военнослужащих, набираемых на военную службу по контракту. Количество граждан, желающих проходить военную службу по контракту, может возрасти только в том случае, если эта 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, переведёнными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооружённых 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)»¹.

Государственным заказчиком – координатором новой Федеральной целевой программы определено Министерство обороны Российской Федерации, государственными заказчиками – МВД, ФСБ, СВР, ФСО и ряд других силовых ведомств России. Объём финансирования программы за счёт средств федерального бюджета составляет 243.437,64 млн. рублей (в ценах соответствующих лет)².

В результате реализации ФЦП от 15 июля 2008 года во всех силовых структурах планируется увеличить к 2016 году количество военнослужащих, проходящих в обычных войсковых частях военную службу по контракту на рядовых и сержантских должностях, с 43,5 до 107,7 тысяч человек, то есть на 64,2 тысяч человек. Собственно в Вооружённых Силах Российской Федерации количество военнослужащих, проходящих военную

¹ Далее – ФЦП от 15 июля 2008 года.

² См.: Ставка на контракт // Красная звезда. – 2008. – 22 июля.

службу по контракту на рядовых и сержантских должностях, планируется увеличить с 42,5 до 87,2 тысяч человек, то есть на 44,7 тысяч человек¹.

ФЦП от 15 июля 2008 года предусматривает комплекс мероприятий по совершенствованию инфраструктуры соединений и воинских частей, ранее переведённых на контрактный способ комплектования, обеспечивающих строительство и реконструкцию недостающих объектов учебной материально-технической базы, социального и культурно-бытового назначения, парковых зон для хранения и обслуживания вооружения и военной техники.

Необходимость реализации ФЦП от 15 июля 2008 года обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, в ближайшие годы начнётся поступление в Вооружённые Силы, а также другие войска и воинские формирования, военной техники нового поколения, которая, отличаясь повышенной эффективностью, одновременно будет значительно сложнее, чем нынешняя, следовательно, профессиональная подготовка эксплуатирующего эту технику личного состава должна быть повышена, что потребует дополнительных временных затрат на его обучение.

Во-вторых, в связи с сокращением с 2008 года срока военной службы по призыву до 1 года существенно осложнилась подготовка высококлассных специалистов. В настоящее время военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, после их обучения в школах младших специалистов менее года служат непосредственно в воинских частях. При этом полностью обученные и получившие опыт службы в войсках (на флоте) младшие специалисты будут постоянно увольняться в связи с истечением установленных законодательством сроков службы по призыву (1 год). Таким образом, возникает необходимость

¹ Приведённые выше цифровые показатели даны без учёта количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на рядовых и сержантских должностях в частях постоянной готовности.

постоянно осуществлять обучение личного состава. Так, в ВМФ, начиная с 2008 года, матросы плавсостава укомплектованы военнослужащими только одного периода службы, в то время как военнослужащие другого периода службы находятся на обучении. В результате на кораблях (судах), где нет матросов-контрактников, сменяемость матросов плавсостава может составлять 100% дважды в год. Однако в соответствии с требованиями, предъявляемыми к кораблям (судам) ВМФ, при смене 30 % личного состава корабль (судно) выводится из состава сил постоянной готовности. Для возвращения в состав сил постоянной готовности корабль (судно) должен пройти в течение 6 месяцев полную отработку курса боевой подготовки. Аналогичная ситуация может сложиться и в других видах Вооружённых Сил Российской Федерации.

Таким образом, увеличение количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на рядовых и сержантских должностях, является выходом из сложившейся ситуации и послужит сохранению специалистов, способных обеспечивать качественную эксплуатацию военной техники и эффективно выполнять поставленные задачи.

При комплектовании рядовых и сержантских должностей военнослужащими по контракту Министерство обороны Российской Федерации особую заинтересованность проявляет в привлечении на контрактную службу семейных граждан. Это обусловлено тем, что женатый человек, как правило, имеет более серьёзные взгляды на жизнь, чем одинокий. Семейные военнослужащие вынуждены заботиться о домочадцах, имеют определённую практику воспитания, готовы в случае предоставления им жилья на длительный срок связать свою жизнь с военной службой. В этой связи ФЦП от 15 июля 2008 года предусматривает, что доля семейных военнослужащих составит 30% от общей численности военнослужащих, переводимых на военную службу по контракту.

**ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ПЕРЕХОДА
К КОМПЛЕКТОВАНИЮ ПО КОНТРАКТУ ДОЛЖНОСТЕЙ
СЕРЖАНТОВ И СОЛДАТ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, А ТАКЖЕ МАТРОСОВ
ПЛАВСОСТАВА ВМФ В 2009–2015 ГОДАХ**

улучшение условий расквартирования матросов плавсостава ВМФ, сержантов (старшин) соединений и воинских частей, переводимых на военную службу по контракту, семейных военнослужащих рядового и сержантского состава, переведённых на военную службу по контракту в рамках ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 годы, а также семейных сержантов (старшин), переведённых на военную службу по контракту в пограничных органах ФСБ;

обеспечение привлекательности военной службы по контракту и создание условий для комплектования по контракту;
повышение престижа военной службы и укрепление позитивного имиджа Вооружённых Сил Российской Федерации;

позапное осуществление комплектования по контракту должностей сержантов (старшин) Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава ВМФ к 2016 г.;

планомерное наращивание к 2016 г. количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, увеличение их численности с 43,5 до 107,7 тыс. человек (на 64,2 тыс. человек).

**ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ
ОТ 15 ИЮЛЯ 2008 ГОДА
В ПЕРИОД С 2009 ПО 2015 ГОДЫ**

На первом этапе (2009 год):

обустройство старшин и матросов плавсостава ВМФ, а также семейных военнослужащих рядового и сержантского состава, переведённых в 2004–2007 годах на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 25 августа 2003 года;

На втором этапе (2010–2012 годы)

обустройство сержантов соединений и воинских частей, переводимых на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 15 июля 2008 года (за исключением военнослужащих Минобороны России), семейных военнослужащих рядового и сержантского состава, переведённых в 2004–2007 годах на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 25 августа 2003 года, а также семейных сержантов (старшин), переведённых на военную службу по контракту в пограничных органах ФСБ;

На третьем этапе (2012–2015 годы)

завершение обустройства семейных военнослужащих рядового и сержантского состава, переведённых в 2004–2007 годах на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 25 августа 2003 года;

обустройство сержантов соединений и воинских частей, переводимых на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 15 июля 2008 года, и семейных сержантов (старшин), переведённых на военную службу по контракту в пограничных органах ФСБ.

**МЕРОПРИЯТИЯ
ПО ОБУСТРОЙСТВУ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ,
ПЕРЕВОДИМЫХ НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ
ПО КОНТРАКТУ,
В РАМКАХ ФЦП ОТ 15 ИЮЛЯ 2008 ГОДА**

семейные военнослужащие размещаются в малосемейных общежитиях и жилых домах в жилой зоне военных городков;

несемейные военнослужащие с выслугой до 3-х лет, как правило, размещаются в общежитиях с жилыми ячейками, оборудованными блоком санитарно-бытовых помещений на территории казарменной зоны, а с выслугой более 3-х лет – в общежитиях для несемейных военнослужащих в жилой зоне военных городков;

приведение социальной инфраструктуры в соответствие с установленными нормативными требованиями для обустройства военнослужащих, переведённых на военную службу по контракту;

развитие инженерной инфраструктуры для обеспечения функционирования существующих и вводимых в эксплуатацию объектов;

выплата надбавки за работу с личным составом сержантскому (старшинскому) составу в размере 100 % оклада по воинской должности и надбавки за особые условия боевой подготовки плавсоставу ВМФ в размере до 3300 руб.

Поскольку привлечь семейных граждан на военную службу по контракту можно будет только в случае решения их жилищно-бытовых условий, ФЦП от 15 июля 2008 года предполагает создание необходимого фонда служебного жилищного фонда. При этом семейных военнослужащих планируется размещать в жилых домах и малосемейных общежитиях в жилой зоне военных городков. Несемейные военнослужащие с выслугой до 3 лет будут, как правило, размещаться в общежитиях с жилыми ячейками, оборудованными блоком санитарно-бытовых помещений на территории казарменной зоны, а с выслугой более 3 лет – в общежитиях для несемейных военнослужащих в жилой зоне военных городков.

В соответствии с ФЦП от 15 июля 2008 года в Вооружённых Силах Российской Федерации предполагается к 2016 году обустроить жильём 47,9 тысяч из 87,2 тысяч рядовых (матросов) и сержантов (старшин), переводимых на военную службу по контракту. По данным Минобороны России под эти цели в 2008 году военному ведомству выделено 178 миллиардов рублей¹.

Федеральную целевую программу от 15 июля 2008 года предполагается осуществить в 3 этапа в период с 2009 по 2015 годы (см. схему 8).

На первом этапе (2009 год) планируется обустройство 15,2 тысяч старшин и матросов плавсостава ВМФ, а также 1,2 тысячи семейных военнослужащих рядового и сержантского состава Вооружённых Сил Российской Федерации, переведённых на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 25 августа 2003 года.

На втором этапе (2010–2012 годы) планируется обустройство сержантов соединений и воинских частей, переводимых на военную службу по контракту в ряде силовых структур (МВД, СВР, ФСО, ГУСП и Спецстрой России) за исключением

¹ См.: Гаврилов Ю. Меняем квартиру на казарму // Российская газета. – 2008. – 18 июля. – № 4710.

военнослужащих Минобороны Российской Федерации. В Вооружённых Силах действие программы на втором периоде её реализации будет распространяться только на 27 тысяч семейных военнослужащих рядового и сержантского состава, переведённых на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 25 августа 2003 года. Кроме того, на этом этапе будет осуществлено обустройство 1,7 тысяч военнослужащих, переведённых на военную службу по контракту в пограничных органах ФСБ.

На третьем этапе (2013–2015 годы) предполагается завершение обустройства 9,9 тысяч семейных военнослужащих рядового и сержантского состава Вооружённых Сил Российской Федерации, переведённых на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 25 августа 2003 года. Также планируется обустройство 32,7 тысячи военнослужащих воинских частей Вооружённых Сил Российской Федерации, переводимых на военную службу по контракту в рамках ФЦП от 15 июля 2008 года. Кроме того, на этом этапе будет осуществлено обустройство 24,8 тысяч военнослужащих, переведённых на военную службу по контракту в пограничных органах ФСБ.

Одной из важнейших задач военного строительства в Российской Федерации является создание института профессиональных младших командиров (сержантов и старшин).

В 2008 году в Вооружённых Силах Российской Федерации насчитывалось свыше 110 тысяч должностей сержантов и старшин, из них контрактниками было укомплектовано только 28,6 тысячи должностей младших командиров.

Сегодня младшие командиры из числа сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, мало, чем отличаются от солдатской массы. Юридически сержанты и старшины являются начальниками для рядовых и матросов. Фактически же младшие командиры не обладают статусом, позволяющим эффективно решать поставленные перед ними задачи.

Набираемые по призыву из числа юношей, не имеющих необходимого жизненного опыта и практики руководства людей-

ми, фактически равные солдатской массе по возрасту, образовательному уровню и специальной подготовке сержанты и старшины не имеют должного авторитета у подчинённых. В отсутствии офицеров и прапорщиков они неспособны поддерживать воинскую дисциплину и порядок в воинских подразделениях, где при отсутствии должного контроля нередко верховодят старослужащие военнослужащие, насаждающие традиции казарменного хулиганства, квалифицируемые в уголовном законодательстве как нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчинённости (ст. 335 УК РФ).

Нынешние сержанты и солдаты превратились в одну казарменную массу со всеми пороками и правонарушениями, для минимизации которых офицеры и прапорщики сегодня должны круглосуточно нести дежурство в казармах. Многочисленные преступления на почве нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими свидетельствуют, что они случаются при отсутствии или ослаблении со стороны офицеров и прапорщиков повседневного контроля за военнослужащими, проходящими военную службу по призыву. По экспертным оценкам половина всех случаев нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими совершается в вечернее время (между 18 и 23 часами), треть – после отбоя¹.

В этой связи сегодня российские офицеры звена взвод-рота нередко выполняют явно сержантские функции постоянного контроля за личным составом. В результате такого рода перекосов офицеры звена взвод-рота вынуждены нести двойную нагрузку: кроме выполнения должностных обязанностей в установленном распорядком дня времени, также попеременно круглосуточно дежурить в казарме для пресечения десятилетиями неискореняемых традиций армейской «дедовщины».

¹ См.: Фоминенко Р. Устав уставшие блюсти // Красная звезда. – 2004. – 8 октября.

Подтверждением тому, что в настоящее время сержантский состав не в состоянии эффективно решать задачи поддержания воинской дисциплины и правопорядка свидетельствуют показатели преступности в армейской среде. Так, по данным Главной военной прокуратуры только в первом полугодии 2007 года к уголовной ответственности было привлечено 979 младших командиров. За этот период времени общее количество преступлений и происшествий, совершённых сержантами и старшинами, возросло на 40%. При этом 83% всех зафиксированных преступлений были совершены на почве нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. Две трети из них сопровождались рукоприкладством с нанесением увечий и расстройства здоровья¹.

Поскольку Вооружённые Силы Российской Федерации фактически не имеют института профессиональных сержантов, на основе контракта в первую очередь необходимо формировать кадровый сержантский корпус, рядовой же состав целесообразно комплектовать как по контракту (в частях постоянной боевой готовности, а также на кораблях и судах ВМФ), так и по призыву (в обычных частях и соединениях)².

Представляется, что только появление сержантского корпуса, полностью укомплектованного на контрактной основе, приведёт к радикальному улучшению ситуации в армии.

В рамках изменения системы комплектования в октябре 2006 года Министром обороны Российской Федерации был утверждён комплекс мер по формированию института профессиональных сержантов. В настоящее время особое внимание уделяется подбору кандидатов на сержантские должности в соедине-

¹ См.: Литовкин В. Кулак – воспитатель // Российское информационное агентство «РИА НОВОСТИ». – 2007. – 7 июня. // www.rian.ru/authors/20070607/66822125.html.

² См.: Храмчихин А. Миром правят сержанты // Русский журнал. – 2004. – № 3.

ниях и воинских частях, переводимых на контрактный способ комплектования.

До 2010 года планируется полностью укомплектовать должности сержантов и старшин военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, а также провести эксперимент по введению штатных должностей главных сержантов. В дальнейшем предполагается планомерное увеличение до 2016 года количества сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту.

Таблица 13

Планируемая динамика увеличения в Вооружённых Силах числа сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту

Категории военнослужащих	Количество военнослужащих		
	2008–2013 гг.	2014 г.	2015 г.
сержанты	23517	44223	66143
старшины	5141	5141	5141
всего младших командиров	28658	49364	71284

Кроме того, необходимо подготовить необходимые 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. Так, действующий Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» разрабатывался под призывную армию, комплектуемую рядовым и сержантским составом по призыву. По этому закону (см.

ст. 46) ещё нет чёткого разделения военнослужащих низового звена на рядовой состав (солдаты и матросы) и младший командный состав (сержанты и старшины). В этой связи необходимо юридически закрепить особый правовой статус сержантов и старшин как представителей младшего командного состава.

Отдельные специалисты предлагают проработать вопрос о возможности объединения сержантов с составом «прапорщики и мичманы» и переименования этого объединённого состава военнослужащих в «сержанты, старшины, прапорщики и мичманы»¹. На наш взгляд такого рода новации не нужны. Сержанты и старшины должны быть именно младшими командирами: командовать отделениями и им равными подразделениями, быть заместителями командиров взводов, возглавлять расчёты боевых машин. Профессиональный сержант в первую очередь должен стать повседневным наставником и воспитателем молодых солдат. Прапорщики же в силу их тяготения к обеспечивающим структурам могут составить младший тыловой, технический и медицинский составы. Впрочем, некоторые военные должности, замещаемые в настоящее время прапорщиками в структурах, обеспечивающих повседневную деятельность войск (тылового, технического, экологического, медицинского и финансово-экономического обеспечения, а также другие) могут быть заменены на должности сержантов (старшин), проходящих военную службу по контракту.

Так, Министром обороны Российской Федерации изданы Указания от 21 февраля 2008 года, в соответствии с которыми в целях оптимизации состава и штатной численности Вооружённых Сил Российской Федерации требуется подготовить предложения по изменению долевого содержания воинских должностей, замещаемых офицерами, прапорщиками (мичманами), сержантами (старшинами) и солдатами (матросами). В частности, предлагается максимально заменить воинские должности,

¹ См.: *Денисов В.* Если имя тебе Командир // Красная звезда. – 2007. – 22 мая.

замещаемые прапорщиками (мичманами), на должности сержантов (старшин), проходящих военную службу по контракту. В соответствии с Указаниями Министра обороны Российской Федерации от 21 февраля 2008 года поставлен вопрос о замене на должности сержантов, проходящих военную службу по контракту, следующих воинских должностей, замещаемых прапорщиками: начальников складов и хранилищ, полковых стрельбищ, секретных частей, пожарных расчётов, старшин, ответственных исполнителей, фельдшеров, техников и др.

Очевидна и необходимость разработки Положения о сержантах Вооружённых Сил Российской Федерации. В этом документе целесообразно регламентировать вопросы, касающиеся комплектования сержантских должностей. Так, требует уточнения порядок отбора и комплектования сержантских должностей, вопросы перемещения сержантов по службе. Требуют детальной проработки вопросы прав и обязанностей сержантского состава, упорядочения служебного времени и времени отдыха младших командиров, а также ряд других¹.

По нашему мнению, реализуемая в настоящее время программа перевода сержантов и старшин на контрактный принцип комплектования имеет существенный недостаток: она не предусматривает создание специализированных учебных заведений по подготовке младших командиров. Предполагается, что все сержанты и старшины пройдут через существующие сегодня полугодичные учебные подразделения. Но этого очевидно недостаточно.

По экспертным оценкам, одной из основных проблем сегодняшних младших командиров является незнание основ психологии воинских коллективов². Представляется, что сержанты

¹ См.: *Батмазов В. А.* Быть на деле представителем власти: необходимо законодательно выделить сержантов в отдельную категорию военнослужащих // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 25 (191). – 4-10 июля.

² См.: *Литовкин В.* Сержант получает власть над войсками // Независимое военное обозрение. – 2007. – 25 мая.

должны учиться в специализированных учебных заведениях, например в средних военных училищах или же на спецкурсах при высших военных училищах. Учёба сержантов должна строиться с учётом специфики их предназначения на конкретную должность. Однако объём учебного времени, выделяемого на изучение педагогики и психологии, вопросов работы с личным составом у них должен быть не меньше, чем у офицеров¹.

Чтобы сержантский корпус смог выполнить те функции, которые на него возлагаются, и реализовать надежды, которые с ним связываются, должен быть решён ряд вопросов.

Во-первых, необходимо пересмотреть порядок прохождения сержантами военной службы. В первую очередь сержантами должны укомплектовываться должности, связанные с личным составом.

Во-вторых, должны успешно решаться социальные проблемы сержантов, а условия прохождения службы для них должны быть значительно привлекательнее, чем те, что предлагаются на рынке труда.

В соответствии с Федеральной целевой программой от 15 июля 2008 года планируются определённые меры по повышению привлекательности военной службы по контракту на должностях сержантов и старшин. Так, сержантскому (старшинскому) составу Вооружённых Сил Российской Федерации предполагается выплата надбавки за работу с личным составом в размере 100% оклада по воинской должности, а плавсоставу ВМФ надбавки за особые условия боевой подготовки в размере до 3300 рублей. Также в соответствии с Федеральной целевой программой от 15 июля 2008 года половина (35 тыс.) младших командиров Вооружённых Сил Российской Федерации, переводимых на военную службу по контракту, будет к 2016 году обеспечена обустроенным жильём в малосемейных общежитиях и жилых домах в жилой зоне военных городков.

¹ См.: Герцев О. Потребуется концепция института сержантов // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 27 (193). – 18-24 июля.

Безусловно, что указанные меры будут способствовать повышению престижа военной службы по контракту на должностях сержантов и старшин. Однако думается, что лишь указанными мерами нельзя ограничиваться. Военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, должен быть уверен в своем будущем. Тогда в армию придут лучшие представители общества. Необходимо создавать условия к тому, чтобы солдаты (матросы) и сержанты (старшины) служили по три-четыре контрактных срока, дослуживаясь до военной пенсии и увольнения. Достичь этого можно только за счёт реального повышения размера денежного довольствия военнослужащих, расширения пакета предоставляемых им социальных льгот, улучшения их жилищных и культурно-досуговых условий.

Денежное довольствие контрактника должно расти таким образом, чтобы молодой человек, решающий «на рынке труда» проблему, выгодно или не выгодно ему сделать выбор в пользу военной службы по контракту, с учётом неизбежных тягот и лишений, однозначно видел: да, выгодно. Представляется, что военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, не должны получать денежное довольствие ниже средней заработной платы в гражданском секторе экономики. Об этом же свидетельствует и зарубежный опыт.

Так, американцы после войны во Вьетнаме к качественной профессиональной армии шли 12 лет. Вначале в США на военную службу по контракту приходили граждане, непригодные для гражданской жизни. Но по мере того как вводились льготы и повышались оклады военнослужащим, приходило всё более качественное пополнение. Лишь в 1982 году в США достигли требуемого качества личного состава вооружённых сил¹.

Сегодня в Вооружённых Силах Российской Федерации необходимо существенное повышение базовых окладов военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, поскольку

¹ См.: Белоусов А. В. Офицерская опора // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 19 (185). – 23-29 мая.

ку во всех регионах страны они ниже размеров средней гражданской зарплаты. Низкий уровень доходов и нерешённость социально-бытовых проблем военнослужащих являются основными причинами досрочного увольнения с военной службы не только рядового и сержантского состава, но и значительной части офицеров. По экспертным оценкам в последние годы отток из армии офицеров составляет 35–40 тысяч человек ежегодно, а некомплект офицеров в низовых звеньях (взвод-рота) во многих частях достигает 50–60%¹.

Необходимо признать, что для квалифицированного специалиста сегодня в условиях гражданской деятельности открываются более привлекательные перспективы карьерного роста и увеличения доходов, чем на военной службе.

Основные социальные стимулы, способные привлечь людей в армию, – это гарантированное обеспечение жильём, стабильные и регулярно возрастающие денежные доходы, возможность на льготных условиях получать образование. В этой связи необходимо создать такую систему стимулов для военнослужащих, чтобы они не просто решились однажды пойти на службу по контракту, но и перезаключали его два, три и более раз, дослуживались до военной пенсии, а лишь потом увольнялись. Если же, как в настоящее время до 80% военнослужащих будут увольняться после истечения первого контракта, то такую армию нельзя будет считать стабильной².

К сожалению, пополнение военной организации Российской Федерации людскими ресурсами на добровольной основе ещё не соответствует в полной мере потребностям национальной обороны. По-прежнему материальное положение и уровень доходов значительной части военнослужащих оставляют их в чис-

¹ См.: Киреева Н. О проблемах комплектования армии и флота // Интернет-газета «Полит.ру». – 2006. – 26 февраля. // www.polit.ru/analytcs/2006/02/23/z1.html.

² См.: Владыкин О. Служба за деньги // Московские новости. – 2007. – 1 июня.

ле малообеспеченных категорий граждан. Десятилетиями не решаемая жилищная проблема значительной части военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, отрицательно сказывается на уровне морально-психологического состояния военнослужащих и членов их семей. В этой связи поддержание статуса военнослужащих на достаточном уровне должно стать приоритетным направлением государственной политики в сфере обороны и национальной безопасности. В сложившихся условиях требуется совершенствование вопросов стимулирования прохождения военной службы, изменение военно-социальной политики в отношении военнослужащих в сторону реализации их жизненно важных интересов.

Рассмотрев состояние и проблемы совершенствования правового обеспечения комплектования военнослужащими Вооружённых Сил Российской Федерации, приходим к следующим выводам.

1. Комплектование Вооружённых Сил личным составом является важнейшей составной частью военного строительства. В наиболее общем виде система комплектования представляет собой установленную действующим военным законодательством совокупность принципов, способов, условий и порядка обеспечения армии и флота военнослужащими, подготовки граждан к военной службе их военного обучения, а также нахождения в запасе военно-обученных ресурсов в интересах мобилизационного развёртывания. В условиях реформирования Вооружённых Сил совершенствованию подлежит и система их комплектования военнослужащими.

Необходимость совершенствования системы комплектования обусловлена имеющимися и возможными угрозами военной безопасности Российской Федерации, а также спецификой её геополитического положения. В современных условиях от Вооружённых Сил Российской Федерации требуется не только готовность к противодействию локальным конфликтам и террористическим актам, но и мобилизационная готовность к отраже-

нию широкомасштабной агрессии, непосредственной угрозы которой пока нет, но исключить которую полностью нельзя.

Российская Федерация, которая в современных условиях не имеет надёжных союзников и не обладает достаточными ресурсами для содержания дорогостоящей профессиональной армии, в силу указанных объективных причин должна осуществлять военное строительство своих Вооружённых Сил, используя апробированный большинством государств смешанный принцип комплектования армии и флота военнослужащими. При этом в случаях доминирования террористической угрозы следует повышать уровень профессионализации армии, однако при возникновении опасности широкомасштабной войны или в условиях вовлечения России в ряд крупных вооружённых конфликтов в зоне её жизненно важных интересов, целесообразно использовать преимущества призывного способа комплектования, дающего многочисленные людские ресурсы для решения широкомасштабных военно-политических и стратегических задач.

2. В современных условиях Вооружённые Силы Российской Федерации целесообразно комплектовать по смешанному принципу: военнослужащими, проходящими военную службу по призыву – экстерриториально, а лицами, добровольно поступающими на военную службу – по территориальному принципу.

При комплектовании Вооружённых Сил Российской Федерации целесообразно взвешенно сочетать как призыв на основе воинской повинности, так и добровольное поступление на военную службу. При этом соединения постоянной боевой готовности, плавсостав Военно-морского флота, а также должности сержантов (старшин) во всех частях и соединениях Вооружённых Сил необходимо комплектовать только по контракту. В целях подготовки военно-обученного мобилизационного резерва необходимо сохранить комплектование должностей рядового состава в обычных частях и соединениях Вооружённых Сил военнослужащими, проходящими военную службу по призыву.

3. Традиционно, исходя из особенностей геополитического положения и почти постоянного наличия угроз и опасностей интересам военной безопасности государства, Россия вынуждена иметь значительные по численности Вооружённые Силы, для комплектования и мобилизационного развёртывания которых требуются многочисленные людские ресурсы.

Такие способы комплектования вооружённых сил, как наёмничество и добровольчество, требующие значительных финансовых затрат и неэффективные при формировании массовой (многомиллионной) армии, в России не нашли широкого применения. В тоже время на основе всеобщей воинской повинности в России всегда удавалось комплектовать массовую армию, способную эффективно противостоять коалициям враждебных государств.

С 1 января 1874 года, когда был введён в действие первый отечественный нормативный правовой акт о воинской повинности, в России накоплен колоссальный опыт правового регулирования комплектования военной организации государства на основе всеобщей воинской обязанности. В этой связи представляется нецелесообразным полностью отказываться от комплектования отечественных Вооружённых Сил на основе призыва на военную службу.

4. Зарубежный опыт комплектования вооружённых сил военнослужащими, свидетельствует, что в условиях отсутствия угрозы широкомасштабной войны с применением сил общего назначения, в которой во многом исход боя зависит от использования крупных (многомиллионных по численности) армий, в зарубежных странах отмечается тенденция сокращения численности вооружённых сил и увеличения уровня их профессионализации. Однако с окончанием «холодной войны» только три государства Западной Европы (Франция, Испания и Италия) осуществили переход к полностью профессиональной армии, комплектуемой в добровольном порядке.

В настоящее время большинство экономически и политически стабильных государств мира придерживаются смешанного способа комплектования своих вооружённых сил, сочетая набор граждан на военную службу по контракту с их призывом на срочную службу на основе всеобщей воинской обязанности.

В вооружённых силах зарубежных стран хорошо обученные и инициативные профессиональные военнослужащие используются для решения задач борьбы с угрозами терроризма и экстремизма, а также для выполнения задач за пределами национальных территорий. Кроме того, профессиональные военнослужащие необходимы в войсках специального назначения и высокотехнологичных войсках, прежде всего, имеющих на вооружении стратегическое оружие, высокоточное оружие и современные информационные системы.

Вместе с тем, в большинстве зарубежных стран не отказываются от комплектования части вооружённых сил на основе призыва граждан на военную службу. Призывной контингент вооружённых сил необходим, прежде всего, для подготовки массового военно-обученного резерва, который может быть востребован в случаях крупномасштабного военного конфликта или широкомасштабной войны. Также призыв на военную службу как система, охватывающая всю страну, является важным средством консолидации нации и социальной интеграции представителей различных этнических и социальных групп. Кроме того, сохранение призыва обуславливает и наличие альтернативной гражданской службы, посредством которой в обязательном порядке комплектуются дешёвые людские ресурсы, обеспечивающие функционирование служб социального государства. Наконец, призывные армии обходятся государству значительно дешевле, чем дорогостоящие профессиональные армии.

Вопреки распространённым представлениям, комплектование вооружённых сил исключительно добровольцами не является непременным атрибутом развитого демократического госу-

дарства. Если в США, Великобритании, Франции и ряде других государств военнослужащие набираются в армию только по контракту, то в Германии, Финляндии, Греции, Норвегии, Швеции и ряде других стран наряду со службой по контракту сохраняется обязательный призыв граждан на военную службу. Так, в Германии, Австрии, Финляндии и ряде других развитых демократических государств, призыв на военную службу не утратил для граждан своей привлекательность. В этих странах обеспечиваются достойные условия оплаты воинской службы по призыву, создаются хорошие бытовые условия, для военнослужащих, реально соблюдаются их права и свободы, им предлагаются социальные льготы и преимущества при поступлении на учебу и трудоустройстве после завершения службы.

В то же время в США и Великобритании, где имеется многолетний опыт комплектования в мирное время вооружённых сил только на добровольной основе, в условиях нарастания вовлечённости их зарубежных воинских контингентов в «глобальную борьбу с терроризмом», ощущается острый дефицит призывных ресурсов. Таким образом, в условиях возрастания военной или террористической угрозы, при необходимости длительного участия значительных воинских контингентов в боевых действиях, либо выполнения задач в чрезвычайных ситуациях, контрактная система комплектования становится менее эффективной и уже не в состоянии без принудительного привлечения дополнительных военно-обученных людских ресурсов обеспечить выполнение всех задач, стоящих перед вооружёнными силами государства. Даже такие экономически мощные и финансово обеспеченные государства как США и Великобритания для того, чтобы одновременно решать боевые задачи в двух крупных (Ирак и Афганистан) и нескольких локальных военных конфликтах, вынуждены создавать коалиционные группировки войск и сил флота, привлекая к участию в них своих союзников по НАТО.

5. Первый имеющийся опыт комплектования частей и соединений Вооружённых Сил России рядовым и сержантским составом по контракту показал, что для успешного решения этой задачи необходимо нормативно-правовое и финансовое обеспечение процесса привлечения на военную службу качественного людского контингента.

Комплектование Вооружённых Сил военнослужащими на контрактной основе будет эффективно лишь в том случае, если военнослужащий-контрактник будет получать денежное довольствие на порядок выше средней заработной платы, установленной в регионе, будет обеспечен на период прохождения им военной службы служебным жильём, а после увольнения с военной службы сможет приобрести жильё в собственность.

В этих целях необходимо разработать и закрепить на законодательном уровне действенную систему льгот и материального стимулирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. В первую очередь требуется повышение денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, до уровня, существенно превышающего размеры средней гражданской зарплаты. Также целесообразно дополнить Федеральный закон «О статусе военнослужащих» нормами о предоставлении военнослужащим льгот по налогам, льгот по оплате жилья и другими.

6. Существующая законодательная база, регламентирующая статус сержантов и старшин, явно устарела и не соответствует современным реалиям. Действующий Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» не содержит чёткого разделения военнослужащих низового звена на рядовой состав (солдаты и матросы) и младший командный состав (сержанты и старшины). В этой связи необходимо в указанном законе закрепить особый правовой статус сержантов и старшин как представителей младшего командного состава.



Глава 3

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ КАК ОДИН ИЗ ПРИОРИТЕТОВ СТРОИТЕЛЬСТВА СОВРЕМЕННЫХ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ

В концептуальных документах, определяющих основные приоритеты строительства современных Вооружённых Сил, к числу такого рода приоритетов отнесено *совершенствование системы социального обеспечения военнослужащих*. Однако долгое время деятельность в этом направлении не приносила реальных результатов. В 90-е годы, в условиях кризисных явлений, захлестнувших отечественную экономику и социальную сферу, ранее созданная система социального обеспечения военнослужащих оказалась неэффективной.

Стало очевидно, что без повышения социального статуса военнослужащих невозможно эффективно решать задачи строительства современной армии. В сентябре 2000 года состоялось заседание Совета Безопасности Российской Федерации по корректировке государственной политики Российской Федерации в области военного строительства и определению основных направлений развития военной организации государства на период до 2010 года, на котором были установлены ключевые приоритеты отечественного военного строительства.

В их числе были определены: 1) повышение боевой и мобилизационной готовности войск; 2) переход к межведомственным

системам технического, тылового обеспечения и военной науки; 3) повышение социального статуса военнослужащего и укрепление авторитета военной службы¹.

В октябре 2003 года Министром обороны Российской Федерации были обнародованы основные направления совершенствования системы социального обеспечения военнослужащих, в их числе:

- 1) увеличение денежного довольствия военнослужащих;
- 2) совершенствование системы пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы;
- 3) решение жилищных проблем военнослужащих и др.².

В соответствии с решением Министра обороны Российской Федерации от 5 июля 2007 года была разработана Стратегия социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации, которая представляет собой совокупность современных взглядов, целевых установок, принципов и приоритетов в деятельности Министерства обороны Российской Федерации, других федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального развития Вооружённых Сил.

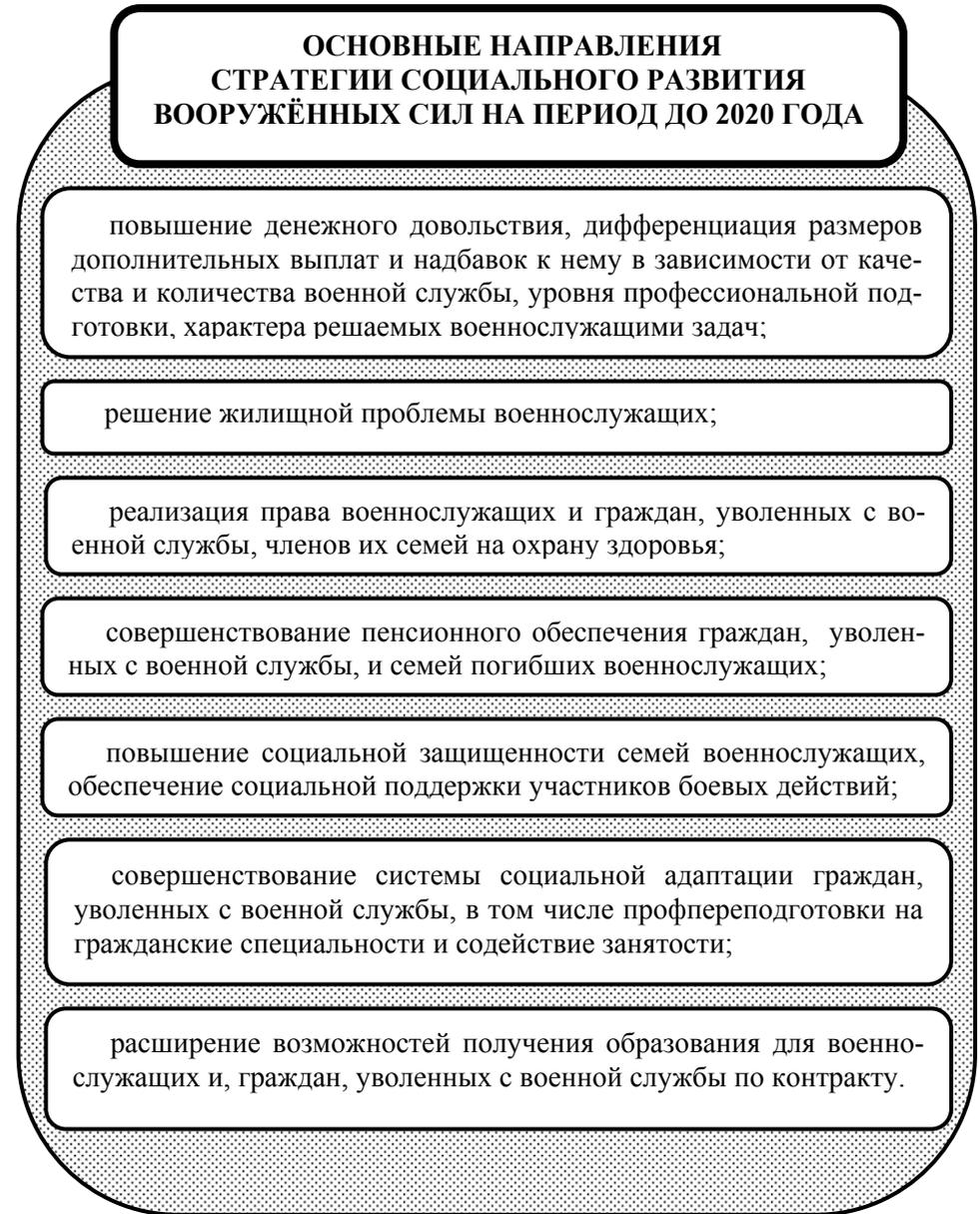
Решением коллегии Министерства обороны Российской Федерации от 28 марта 2008 года Стратегия социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации была утверждена на период до 2020 года³.

Основные направления и этапы указанной стратегии приведены на схемах 8 и 9.

¹ См.: Ульянов Н. Определены приоритеты в военном строительстве // Труд. – 2000. – 29 сентября. – № 182.

² См.: Иванов С. Б. Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации // Красная звезда. – 2003. – 11 октября.

³ См.: Стратегия социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2020 года // Красная звезда. – 2008. – 18 апреля.



**ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ
СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
ВООРУЖЁННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На первом этапе (2008–2012 годы):

обеспечить повышение денежного довольствия военнослужащих до уровня 95 % по сравнению со средней заработной платой;
 обеспечить постоянным и служебным жильём всех военнослужащих, имеющих право и нуждающихся в его получении;
 повысить удовлетворённость военнослужащих доступностью и качеством услуг в военно-социальной сфере до уровня 50 %.

На втором этапе (2013–2017 годы)

повысить денежное довольствие военнослужащих до уровня 110 % по сравнению со средней заработной платой;
 обеспечить жильём военнослужащих посредством накопительно-ипотечной системы (до 100 % изъявивших желание получить ипотечный кредит на получение квартиры или 80 % от имеющих право на получение целевого жилищного займа);
 обеспечить жильём всех военнослужащих, приобретающих право на получение жилья в году увольнения;
 повысить удовлетворённость военнослужащих доступностью и качеством услуг в военно-социальной сфере до уровня 70 %.

На третьем этапе (2018–2020 годы)

повысить денежное довольствие военнослужащих до уровня 125 % по сравнению со средней заработной платой;
 сократить до 3 лет срок обеспечения жильём военнослужащих, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий;
 завершить переход на обеспечение военнослужащих жильём по служебно-должностным нормам (от 60 до 250 кв. м. на семью) с учётом воинского звания и занимаемой воинской должности;
 повысить удовлетворённость военнослужащих доступностью и качеством услуг в военно-социальной сфере до уровня 90 %.

Таким образом, в последние годы государством уделяется большее внимание вопросам социального развития Вооружённых Сил, повышению уровня социальной защищённости военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Вместе с тем остаются нерешёнными многие проблемы в военно-социальной сфере, в том числе вытекающие из новых задач военного строительства.

Прежде всего следует заметить, что пока большинство положений Стратегии социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации носят декларативный характер, они ещё не нашли своего нормативно-правового закрепления ни в федеральных законах, ни на подзаконном уровне, ни в трёхлетнем оборонном бюджете.

Каковы же пробелы в существующей системе правового регулирования социального обеспечения военнослужащих и как правовыми средствами обеспечить безусловную реализацию Стратегии социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2020 года? Ответы на указанные вопросы содержатся в выводах и рекомендациях, сделанных на основе фактического материала, обобщённого в заключительной главе монографии.

§ 1. Динамика изменений прав, льгот и социальных гарантий военнослужащих и членов их семей

Как известно, правовой статус военнослужащих регламентируется соответствующим законом. Ныне действующий Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» снискал славу одного из самых изменяемых федеральных законов. Нередко одновременно в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» вносились десятки изменений. В большинстве случаев изменения Федерального закона «О статусе военнослужащих» были связаны с ограничением ранее действовавших прав и преимуществ военнослужащих и членов их семей.

Первое существенное урезание прав и льгот военнослужащих было осуществлено в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот»¹

Таблица 14

Льготы и преимущества военнослужащих и членов их семей, отменённые с 1 июля 2002 года

1.	Право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на получение денежной компенсации в размере удерживаемого с их денежного довольствия налога на доходы физических лиц;
2.	право военнослужащих, имеющих право на пенсию за выслугу лет, на получение ежемесячной надбавки в размере до 50% от пенсии, которая могла быть им назначена;
3.	право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, временно исполняющих помимо обязанностей военной службы по своим штатным воинским должностям ещё и обязанности по неукомплектованным воинским должностям, на ежемесячную доплату к денежному довольствию в размере до 50% оклада по дополнительно исполняемой воинской должности;
4.	право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и совместно проживающими с ними членов их семей, а также граждан, уволенных с военной службы по льготным основаниям, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более на 50-процентную скидку по оплате жилья, коммунальных услуг, абонентской платы за пользование радиотрансляционными точками, коллективными телевизионными антеннами и квартирным телефоном.

¹ См.: Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» (с изменениями от 22 августа 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002 г., № 19, ст. 1794; 2004 г., № 35, ст. 3607.

Отмена указанных льгот и преимуществ военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, не подкреплённая ясным механизмом их компенсации, явилась основанием обращения ряда из них в Конституционный Суд Российской Федерации на предмет проверки соответствия Конституции Российской Федерации Федерального закона от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 5 июня 2003 г. № 275-О констатировал, что, отменив некоторые из льгот прямого действия, федеральный законодатель перешёл к новой системе правового регулирования отношений в сфере социальной защиты военнослужащих – на основе принципа приравнивания размеров денежного довольствия военнослужащих к денежному вознаграждению соответствующих категорий федеральных государственных служащих, что повлекло повышение денежного довольствия военнослужащих. Поскольку материальная компенсация отмены ряда льгот для военнослужащих была обеспечена повышением их денежного довольствия, Конституционный Суд пришёл к выводу, что при таких условиях отмена некоторых льгот не означает ограничение или умаление конституционных прав военнослужащих¹.

Действительно в качестве компенсационных мер были введены некоторые изменения законодательства в пользу военнослужащих.

Однако компенсационные меры вводились не одновременно с ограничением льгот военнослужащих, а поэтапно.

¹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 275-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Покладова Сергея Игоревича на нарушение его конституционных прав положениями подпунктов 2, 3 и 4 пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2003. – № 6.

На первом этапе (с 1 января 2002 года) Указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1509 «О дополнительных мерах по материальному стимулированию некоторых категорий военнослужащих»¹ военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, замещающим воинские должности командиров воинских подразделений и воинских частей и имеющим в подчинении личный состав, установлена ежемесячная надбавка за командование (руководство) воинскими подразделениями и воинскими частями. Порядок выплаты указанной надбавки определён приказом Министра обороны Российской Федерации от 24 января 2002 г. № 33, согласно которому размер этой надбавки составляет от 200 до 500 рублей в зависимости от занимаемой должности².

Указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1510 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих» с 1 января 2002 года были увеличены предельные размеры надбавки военнослужащим за сложность, напряженность и специальный режим военной службы с 50 до 70% от оклада по воинской должности³.

На втором этапе (с 1 июля 2002 года) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, были установлены оклады по воинским должностям в размерах не ниже должност-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1509 «О дополнительных мерах по материальному стимулированию некоторых категорий военнослужащих» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2001 г. (Часть II), № 53, ст. 5151.

² См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 января 2002 г. № 33 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 4 марта 2002 г., № 9.

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1510 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2001 г. (Часть II), № 53, ст. 5152.

ных окладов соответствующих категорий федеральных государственных служащих. Также с 1 июля 2002 года произошло увеличение размеров надбавки военнослужащим за выслугу лет, исчисляемой в процентах от окладов по воинской должности и воинскому званию при выслуге лет.

На третьем этапе (с 1 января 2003 года) было произведено установление военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, окладов по воинским званиям в размерах не ниже надбавок за квалификационные разряды соответствующих категорий федеральных государственных служащих.

Казалось бы, перечисленные изменения должны были существенно укрепить материальное положение военнослужащих. Приравнивание окладов военнослужащих к окладам государственных служащих по оценкам Главного финансово-экономического управления Минобороны России в 2002 году повлекло увеличение денежного довольствия военнослужащих в 2–2,5 раза. Однако реальные доходы военнослужащих увеличились гораздо меньше (с 1 июля 2002 г. всего в 1,5–2 раза). Кроме того, указанное увеличение денежного довольствия и доходов военнослужащих в 2002–2003 годах было минимизировано ростом инфляции, а также увеличением оплаты жилищно-коммунальных услуг с одновременной отменой для военнослужащих льгот по оплате жилья. В результате по официальным данным в 2004 году более 34% семей военнослужащих имели доходы на одного члена семьи ниже прожиточного минимума, принятого в регионах¹.

Проведенный А. С. Сливковым анализ динамики изменения размеров денежного довольствия с 1992 года по 2004 год с использованием индекса потребительских цен показал, что покупательная способность денежного довольствия, выплачиваемого

¹ См.: Линия – на качественное развитие Вооружённых Сил // Российское военное обозрение. – 2004. – 24 ноября. – № 11.

военнослужащим, с учётом всех введённых дополнительных выплат в указанный период снизилась в 2 раза и более¹.

Одновременно с отменой ряда льгот и преимуществ военнослужащих и членов их семей было осуществлено временное приостановление действия отдельных льгот.

Впервые приостановление действия прав военнослужащих, регламентированных Федеральным законом «О статусе военнослужащих» было апробировано при принятии Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»². Тогда с 1 января 2002 года было приостановлено на год действие Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части выплат за счёт федерального бюджета денежной компенсации за поднаём жилья гражданам, уволенным с военной службы по льготным основаниям и не обеспеченным в трёхмесячный срок органами местного самоуправления жилыми помещениями по избранному месту жительства.

Следует отметить, что ни в 2003 году, ни в 2004 году право лиц, уволенных с военной службы на получение этой денежной компенсации из средств федерального бюджета, так и не было восстановлено.

В 2002 – 2004 годах сложилась практика, когда приостановление действия льготы военнослужащих на один год продлевалось и на последующие годы, тем самым создавалась ситуация, при которой льгота не отменялась, но её действие замораживалось на длительный период, с чем с годами смирялись не только законодатели, но и сами льготополучатели – военнослужащие, что в последствии позволило законодателям отменить большинство из ранее приостановленных льгот военнослужащих.

¹ См.: Сливков А. С. Правовое регулирование денежного довольствия военнослужащих: современное состояние и перспективы развития // Российский военно-правовой сборник. – 2004. – № 1.

² См.: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2001 г., № 53 (Часть I), ст. 5030.

Так, например, только Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год»¹ было временно приостановлено действие следующих четырёх существенных льгот, установленных для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту:

1) предусмотренное ранее абзацем четвертым пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на выплату по их желанию денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) в размере его стоимости. Указанное право было приостановлено в части размера компенсации взамен продпайка – не более 20 руб. в сутки;

2) предусмотренное ранее абзацем вторым пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на получение вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества денежной компенсации в размере стоимости этих предметов. Указанное право было приостановлено в части ограничения размера выплаты денежной компенсации стоимости предметов вещевого имущества – не более 3000 рублей в год;

3) предусмотренное ранее абзацем вторым пункта 14 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» право военнослужащих, проходивших военную службу по контракту и уволенных с военной службы по льготным основаниям, на получение за счёт средств федерального бюджета денежной компенсации за поднаём жилья. Указанное право было приостановлено в части выплаты денежной компенсации за счёт средств федерального бюджета;

4) предусмотренное ранее абзацем вторым пункта 2 статьи

¹ См.: Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г., № 52 (часть I), ст. 5132.

24 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» право членов семей военнослужащих, потерявших кормильца, на предоставление льготных кредитов на строительство индивидуальных жилых домов, строительство, ремонт садовых домиков и благоустройство садовых участков. Указанное право было приостановлено в части предоставления льготных кредитов.

Все из указанных приостановлений действия прав и льгот военнослужащих в 2003 году были продлены и при принятии федерального бюджета на 2004 год. Кроме того, Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» было приостановлено с 1 января по 31 декабря 2004 г. действие пункта 7 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» в части выплаты средств из федерального бюджета на строительство (приобретение) жилья.

И это ещё далеко не все ограничения прав военнослужащих. С 2001 года законами о федеральном бюджете четыре года подряд было приостановлено действие впоследствии отменённого подпункта «б» подпункта 1 пункта 1 статьи 10 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»¹, которым ветеранам военной службы гарантировалось получение от кредитных организаций разовых льготных кредитов на приобретение (строительство) квартир, жилых домов, садовых домиков, благоустройство садовых участков, организацию подсобного или фермерского хозяйства.

Происходило приостановление действия льгот для военнослужащих и на подзаконном уровне. Так, постановлением Пра-

¹ См.: Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 40-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995 г., № 3, ст. 168; 2000 г., № 2, ст. 161; № 19, ст. 2023; 2001 г., № 33, ст. 3427; 2002 г., № 30, ст. 3033; 2003 г., № 19, ст. 1750; 2004 г., № 25, ст. 2480; № 35, ст. 3607; 2005 г., № 1 (часть I), ст. 25.

вительства Российской Федерации от 14 октября 2003 г. № 625 было приостановлено действие впоследствии отменённого абзаца третьего пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 604 «О порядке оказания безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья и выплаты денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы»¹ в части средств федерального бюджета.

Указанным постановлением органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было запрещено за счёт средств федерального бюджета выплачивать денежную компенсацию гражданам, уволенным с военной службы, за наём (поднаём) жилых помещений при невозможности обеспечения жилыми помещениями по установленным нормам в 3-месячный срок со дня их прибытия к избранному постоянному месту жительства.

Таким образом, в 1999–2004 годах, оказавшись не в состоянии в полном объёме обеспечить военнослужащих всеми видами натурального обеспечения и не имея достаточных денежных средств на компенсацию военнослужащим положенных видов натурального довольствия денежными выплатами, Правительство Российской Федерации выработало правовой механизм приостановления ежегодно принимаемым в ранге федерального закона федеральным бюджетом действия норм законодательных актов о правах военнослужащих.

В указанный период времени и общество и самих военнослужащих постепенно приучили к тому, что в условиях дефицита бюджетных средств, вызванного трудностями экономиче-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 1992 г. № 604 «О неотложных мерах по обеспечению жилой площадью военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992 г., № 11, ст. 832.

ского роста в Российской Федерации, можно на годы заморозить реализацию ряда льгот и преимуществ военнослужащих и членов их семей.

Однако до бесконечности замораживать действие законодательства о статусе военнослужащих невозможно – это неизбежно приведёт к падению доверия армии к органам государственной власти, что негативно скажется на уровне обеспечения военной безопасности государства. В этих условиях был проведён следующий этап реформирования статуса военнослужащих, суть которого состоит в замене натуральных льгот на компенсационные денежные выплаты.

По экспертным оценкам перевод натуральных льгот в денежную форму, с точки зрения обеспечения экономических интересов государства представляется целесообразным, поскольку позволяет усилить контроль над расходованием государственных средств и перераспределением иных материальных ресурсов государства¹.

Однако вводимые взамен натуральных льгот компенсационные денежные выплаты должны обеспечивать военнослужащим возможность приобретения всех тех материальных благ, которые предоставлялись им в качестве неденежных форм обеспечения.

Рассмотрим *второй этап изменения прав и социально-правового статуса военнослужащих*, который связан с введённой с 1 января 2005 года «монетизацией» (заменой на денежные выплаты) социальных льгот граждан Российской Федерации. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесе-

¹ См.: Землин А. И. Актуальные социально-правовые аспекты государственной политики в области материального обеспечения военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации / Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – М.: «За права военнослужащих», 2006.

нии изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации...»¹ был установлен перечень правовых норм, которые подлежат отмене или изменению с 1 января 2005 года. Указанным законом были существенно изменены 155 действующих законов, еще более 40 законов с 1 января 2005 года признаны утратившими свою силу.

Ревизия социального законодательства существенно изменила и Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в который было внесено порядка 70 изменений, вступивших в силу с 1 января 2005 года². Тогда был отменен целый ряд натуральных льгот, которыми ранее пользовались военнослужащие и члены их семей (см. таблицу 16).

Практически во всех случаях, когда в нормах Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» содержались указания на конкретный размер (в денежном, процентном или ином выражении) предоставляемых льгот или выплачиваемой компенсации, такие нормы с 1 января 2005 года были заменены указаниями о полномочиях Правительства России или федерального ведомства определять порядок и размер их предоставления.

¹ См.: Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004 г., № 35, ст. 3607; 2005 г., № 1 (часть I), ст. 37.

² См.: Гацко М. Ф. Правительственная ревизия системы социальных льгот военнослужащих и ветеранов военной службы // Новое в российском и международном праве. Сборник научных трудов под ред. С. А. Глотова. Вып. 4. – М.: РГСУ, 2005. – С. 75–87.

Таблица 15

**Натуральные льготы и преимущества
военнослужащих и членов их семей,
отменённые в связи с «монетизацией» льгот**

1.	Право военнослужащих на получение продовольственного пайка (кроме проходящих военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также за границей);
2.	право военнослужащих на бесплатный проезд на всех видах общественного транспорта;
3.	право военнослужащих и членов их семей на приобретение через сеть военной торговли промышленных и продовольственных товаров, продуктов питания по льготным ценам;
4.	право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также лиц, уволенных с военной службы, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вступивших в ЖСК либо осуществляющих строительство (покупку) индивидуальных жилых домов (квартир), на предоставление субсидии в виде безвозмездной финансовой помощи;
5.	право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, подлежащих увольнению с военной службы по льготным основаниям ¹ , на включение органами местного самоуправления по избранному постоянному месту жительства в списки граждан, уволенных с военной службы, нуждающихся в получении жилых помещений, или в списки членов ЖСК;
6.	право военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на получение доли государственной собственности в процессе её приватизации;

¹ В соответствии с п.п. «а», «в», «г» п. 1 и п.п. «д» п. 2 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» льготными основаниями для увольнения с военной службы являются: достижение военнослужащими предельного возраста пребывания на военной службе, признание их по состоянию здоровья негодными либо ограниченно годными к военной службе, а также увольнение в связи с организационно-штатными мероприятиями при наличии соответствующей выслуги.

7.	право военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, на приобретение высвобождаемого военного имущества по сложившимся ценам с учётом износа и предоставляемых налоговых льгот;
8.	право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, на бесплатное предоставление в собственность или пожизненное владение по месту военной службы земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства или садоводства;
9.	право военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы по льготным основаниям, имеющих общую продолжительность военной службы 20 лет и более, на освобождение от уплаты земельного налога и налогов на имущество физических лиц;
10.	право военнослужащих, а также граждан, уволенных с военной службы по льготным основаниям, на освобождение органами местного самоуправления от уплаты местных налогов и сборов;
11.	право военнослужащих, увольняемых с военной службы по льготным основаниям и проходящих профессиональную переподготовку, на возмещение расходов, связанных с профпереподготовкой;
12.	право граждан, ставших инвалидами вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения ими военной службы, на получение беспроцентного кредита на строительство жилого дома и приобретение товаров длительного пользования;
13.	право членов семей военнослужащих, потерявших кормильца, на преимущество по получению земельных участков для индивидуального жилищного строительства, на приём в садоводческие товарищества (кооперативы);
14.	право членов семей военнослужащих, потерявших кормильца, на предоставление льготных кредитов на строительство индивидуальных жилых домов, строительство, ремонт садовых домиков и благоустройство садовых участков;
15.	право членов семей военнослужащих, потерявших кормильца, на освобождение от уплаты налогов на имущество физических лиц, с транспортных средств, переходящих в их собственность в порядке наследования, а также от уплаты земельного налога.

С 1 января 2005 года из Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» в 19 случаях изъят термин «льгота», который, как правило, предполагает норму прямого действия (например, бесплатный проезд на транспорте). Взамен введён термин «социальные гарантии», который предполагает установление денежных компенсаций взамен упразднённых натуральных льгот.

В ряде случаев конкретный термин «обязаны» был заменён на термин «вправе», в результате чего правовая норма уже не носит императивного характера и может не исполняться, если нет на то соответствующих условий.

Так, обязанность органов местного самоуправления в первоочередном порядке предоставлять соответствующим категориям военнослужащих право на вступление в жилищно-строительные кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов, а также первоочередное право детей военнослужащих на получение мест в дошкольных учреждениях заменена на право совершать указанные действия, что, впрочем, можно уже и не делать.

Что же получили военнослужащие взамен отменённых льгот?

С 1 января 2005 года взамен отменённых льгот военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, был увеличен до 120% размер надбавки за сложность, напряжённость и специальный режим военной службы, составлявшей ранее до 70% оклада по воинской должности. Для офицеров, проходящих военную службу по контракту в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях указанную надбавку увеличили до 160%, а солдатам, матросам, сержантам, старшинам, прапорщикам и мичманам – до 200% оклада по воинской должности.

Однако принятое решение о переводе натуральных льгот в денежную форму путём включения компенсационных выплат военнослужащим в ежемесячную надбавку за сложность, напряжённость и специальный режим службы вызывало следующие сомнения:

правомерно ли включение компенсационных выплат в состав денежного довольствия, подлежащего налогообложению?

почему различие в должностных окладах военнослужащих должно влиять на размер надбавки, а значит и на компенсационную сумму?

чем мотивируется явное ущемление прав пенсионеров военной службы, если указанная надбавка не входит в базу для расчёта пенсии?

Заметим, что при переводе натуральных льгот в денежную форму чётких ответов на указанные вопросы не последовало.

Любое уменьшение объёма социальных гарантий военнослужащих и членов их семей не соответствует базовому принципу законодательного регулирования вопросов социальной защиты в Российской Федерации. Данное положение подтверждается и Конституционным Судом Российской Федерации, который в своем определении от 4 июля 2002 года № 184-О отмечает, что особый правовой статус военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, специфический характер их деятельности, сопряжённой с опасностью для жизни и здоровья, специальные требования и условия прохождения военной и правоохранительной службы предполагают предоставление данной категории лиц (а в определенных случаях – и членам их семей) повышенных социальных гарантий¹.

¹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июля 2002 г. № 184-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Коряжменского городского суда Архангельской области о проверке конституционности части второй статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции». Текст определения официально опубликован не был // – М.: Электронная правовая система «Гарант». – <http://www.garant.ru>.

Введённые с 1 января 2005 года ограничения ранее действовавших прав военнослужащих привели к ухудшению положения военнослужащих и членов их семей по сравнению с установленным ранее их статусом и пакетом социальных льгот. В сложившуюся ситуацию пришлось вмешаться Президенту Российской Федерации. С 1 марта 2005 года им было произведено определённое увеличение денежного довольствия военнослужащих путём введения специальной надбавки в размере одного должностного оклада.

Одновременно для военнослужащих, проходящих военную службу в наиболее «дорогих» субъектах Российской Федерации (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область), надбавка за напряжённость и специальный режим службы, ранее установленная в размере до 120%, была увеличена до 200%. Также удалось добиться увеличения выплат за поднаём жилья с 500 до 1500 руб. (если же в семье военнослужащего три и более человек – до 2250 руб.).

В 2004 году были предприняты определённые меры по недопущению снижения уровней доходов отдельных категорий военнослужащих и совершенствованию системы их денежного довольствия. Так, Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 1258 «Вопросы денежного довольствия военнослужащих» с 1 октября 2004 г. было установлено ежемесячное денежное поощрение военнослужащим, замещающим отдельные воинские должности в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, в размерах, кратных окладам по их воинской должности.

В целях повышения уровня материального обеспечения военнослужащих в соответствии с указаниями Президента Российской Федерации к 1 января 2008 года денежное довольствие военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, было увеличено в полтора раза. Так, с 1 января 2006 года оклады по воинским должностям и оклады по воинским званиям воен-

нослужащих, проходящих военную службу по контракту, были повышены в 1,15 раза, с 1 января 2007 года указанные оклады были повышены в 1,1 раза, а с 1 декабря 2007 года повышены ещё в 1,15 раза. Кроме того, с 1 декабря 2007 года оклады по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, были увеличены на сумму денежной компенсации, ранее выдаваемой взамен продовольственного пайка.

Также в 2006–2007 годах определённое увеличение денежного довольствия отдельных категорий военнослужащих произошло за счёт увеличения размера ежемесячных надбавок за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, увеличения нормы морского денежного довольствия плавсоставу ВМФ, введения компенсационной выплаты в размере НДФЛ военнослужащим, проходящим военную службу по контракту за границей.

Кроме того, в 2007 году были увеличены более чем в 3 раза (до 3 тыс. руб.) доплаты за учёную степень кандидатам наук и в 4 раза (до 7 тыс. руб.) – докторам наук научно-педагогического состава военных вузов и НИИ. Также установлены надбавки к должностным окладам: доцентам – 40%; профессорам – 60%.

По официальным данным, с 2001 года по 2008 год уровень денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, номинально возрос в 3,5–4 раза, а военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, – в 8,5–9 раз. Однако с учётом среднего роста инфляции, коэффициент реального роста денежного довольствия указанных категорий военнослужащих оказался существенно меньше – и составил соответственно 1,6–1,9 и 4–4,2 раза¹.

Заметим, что большинство официальных данных о повышении благосостояния военнослужащих отражают сугубо матема-

¹ См.: Яковлев О. И. О совершенствовании системы денежного довольствия военнослужащих и повышении их материального положения // Военная мысль. – 2007. – № 12. – С. 69-72.

тическую прогрессию повышения размера денежного довольствия военнослужащих. Вместе с тем необходимо оценивать уровень реальных доходов военнослужащих, которые увеличились незначительно.

Так, комитетом Государственной Думы по обороне было проведено сравнение инфляции (от размера которой и зависит фактический уровень повышения материального состояния военнослужащих) и состоявшихся индексаций денежного довольствия военнослужащих показывает, что увеличение денежного довольствия в реальном выражении (за вычетом инфляции) составляет всего 1,36 – 1,4 раза¹.

При подготовке мер по реализации поручения Президента Российской Федерации об увеличении в реальном выражении за три года (2006–2008 гг.) денежного довольствия военнослужащих в 1,5 раза Правительством Российской Федерации было запланировано лишь номинальное (без учёта инфляции) увеличение размеров денежного довольствия военнослужащих в 1,67 раза, т.е. на 67%. Однако для того, чтобы в результате планируемых мероприятий реальный (т.е. с учётом инфляционных процессов) уровень денежного довольствия увеличился в 1,5 раза при его номинальном повышении в 1,67 раза необходимо, чтобы уровень инфляции за период 2006–2008 гг. не превысил 11,3%, что заведомо невозможно. По экспертным оценкам в рассматриваемый период (2006–2008 гг.) совокупный уровень инфляции составит порядка 65%². При таких условиях ожидаемого повышения уровня жизни военнослужащих не произойдёт.

¹ См.: *Гафутулин Н.* Чтобы повышение было реальным // Красная звезда. – 2007. – 24 мая.

² См.: *Сливков А. С.* Проблемы эффективности правового регулирования денежного довольствия военнослужащих // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материально-обеспечения военнослужащих. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – «За права военнослужащих», 2006.

В бюджете 2008 года и на период 2009–2010 годов были заложены следующие средства на повышение денежного довольствия: с 1 сентября 2008 года – на 15%, с 1 августа 2009 года – на 6,8% и с 1 января 2010 года – на 6,5%¹. Однако этого явно недостаточно.

В этой связи, выступая в декабре 2007 года на съезде политической партии «Единая Россия», В. В. Путин признал, что те деньги, которые получают военнослужащие за свой ратный труд, явно не соответствуют затраченным ими усилиям по поддержанию военной безопасности России. В этой связи Президент Российской Федерации дал указания не ждать 1 сентября 2008 года, а повысить денежное довольствие военнослужащим уже с 1 февраля 2008 года на 9%, а с 1 октября 2008 года ещё на 9% (т. о. в 2008 году всего на 18%).

Также В. В. Путин обратил внимание на то, что назрела выработка предложений по изменению подходов к формированию денежного довольствия военнослужащих. Он уточнил, что «речь должна идти о более справедливых принципах формирования денежного довольствия в интересах войскового звена»².

В соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» денежное довольствие военнослужащих состоит из оклада по воинской должности и оклада по воинскому званию, месячных и иных дополнительных выплат. Однако количество различных дополнительных ежемесячных выплат в Минобороны России достигло 20 наименований. При этом в ряде случаев они выплачиваются не за напряжённость боевой службы, а за принадлежность к центральному аппарату Минобороны. Так, например офицерам и генералам центрального аппарата Минобороны России были установлены ежемесячные надбавки в размере от 2,6 до 10,5 должностных окладов, а всем остальным

¹ См.: *Башлаков А. А.* Военно-социальной работе – наступательный характер // Красная звезда. – 2007. – 27 ноября.

² См.: *Да здравствуют выборы!* // Независимое военное обозрение. – 2007. – 21 декабря.

офицерам – всего в размере одного должностного оклада. В результате ежемесячное денежное содержание (оклады по должности и воинскому званию) некоторых воинских должностей стало составлять 12–13% денежного довольствия (совокупный доход). А если учесть единовременные дополнительные выплаты, то этот процент будет ещё меньше¹.

Установленные указанной надбавкой диспропорции привели к внушительной разнице между денежным довольствием офицеров центрального аппарата Минобороны России и тех, кто служит непосредственно в войсках. Так, в результате ведения надбавок офицерам центрального аппарата стало экономически невыгодно поступать в высшие военно-учебные заведения, или же уходить в войска на вышестоящие должности, так как размер их денежного довольствия может уменьшиться до 30%.

В оплате ратного труда военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в войсках, также имеются перекосы, связанные с ведением надбавок для военнослужащих, проходящих военную службу в соединениях и воинских частях постоянной готовности. Здесь за счёт особых надбавок контрактники получают денежное довольствие на 20–30% больше, чем военнослужащие простых воинских частей и соединений, имея одни и те же воинские звания и должности. Это также влияет на продвижение военнослужащих по службе. Нередко военнослужащий из воинской части постоянной готовности не желает выдвигаться на вышестоящую должность в воинские части с другой степенью готовности, поскольку он потеряет в размере денежного довольствия.

Таким образом установление таких дополнительных выплат, как ежемесячное денежное поощрение, дифференцированная надбавка за особые условия боевой подготовки и других,

¹ См.: *Кимлацкий О. А.* Нормативно-правовые основы обеспечения военной безопасности России // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2006. – № 19 (307).

снижает цену и значимость воинского звания и воинской должности. Представляется, что надбавки следует платить не за принадлежность к избранной структуре Минобороны России, а за конкретные показатели в службе, за её особые условия (несение боевого дежурства, полёты, морские походы и т.д.), за деятельность, связанную с повышенным риском здоровью (работа с боеприпасами, химическими и др. опасными веществами), а также за удалённость места службы.

Необходимо оптимизировать и существующую структуру денежного довольствия военнослужащих. Сегодня она такова, что объективно девальвирует значение воинского звания и воинской должности. Разница в размерах окладов младших, старших и высших офицеров достигает не более 2 раз. Однако с учётом ежемесячных дополнительных выплат разница в размерах денежного содержания лейтенанта и генерала составляет уже 8–10 раз. В настоящее время должностные оклады военнослужащих составляют лишь 15–20% от всей структуры их денежного довольствия. Вся остальная часть приходится на различные надбавки и компенсации¹.

Поскольку в последние годы сложилась практика повышения денежного довольствия военнослужащим за счёт введения различных надбавок и дополнительных выплат, то при начислении денежного довольствия военнослужащему сегодня определяющим является не его воинское звание, занимаемая должность и выслуга лет, а принадлежность военнослужащего к силовой структуре. Так, при равных окладах по воинскому званию и занимаемой должности денежное довольствие войскового военнослужащего будет на 30% меньше, чем военнослужащего центрального аппарата или проходящего службу в структурах

¹ См.: *Кимлацкий О. А.* Нормативно-правовые основы обеспечения военной безопасности России // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2006. – № 19 (307).

ГРУ, и на 50% меньше, чем денежное довольствие военнослужащего ФСБ или ФСО.

Изменённая структура денежного довольствия военнослужащих отрицательно отражается и на военных пенсионерах, в расчёт пенсии которых новые надбавки не входят. Так, доля денежного довольствия, из которого исчисляется пенсия от общего денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, снизилась на момент увольнения по выслуге лет с 80% в 1985–1990 годах до 40% в 1995–2000 годах и до 30% в 2006 году. Соответственно, уменьшалась и доля пенсии. В 2007 году она составляла всего около 25–28% от получаемого денежного содержания.

Нельзя считать нормальным, когда, при существующей системе ежемесячных надбавок, расчётная пенсия военнослужащего будет в несколько раз меньше той суммы, которую он получал во время прохождения военной службы. Подобного нет ни в одной стране мира. Так, в США доля окладов по должности и званию в зависимости от категории военнослужащих составляет от 68% до 88% всего их денежного довольствия. С повышением воинского звания и должности она увеличивается. При этом оклады по должности и званию увеличиваются ежегодно в законодательном порядке не менее чем на величину инфляции¹.

По мнению председателя комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В. А. Озерова необходимо более чётко ставить вопрос об оптимизации денежного довольствия военнослужащих, при этом целесообразно предусмотреть увеличение доли окладов по воинской должности и воинскому званию. Это позволит повысить и уровень пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной и правоохранительной службы. Ведь при нынешней системе ежемесячных надбавок к денежному содер-

¹ См.: *Миронов С. М.* Выступление 7 декабря 2006 года на заседании Координационного совета по проблемам социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей при Председателе Совета Федерации // <http://www.mironov.ru>.

жанию военнослужащих и приравненных к ним лиц, существующих вне связи с окладами по воинской должности и воинскому званию, пенсии военнослужащих оказались в несколько раз меньше той суммы, которую они получали во время прохождения военной службы¹.

Таким образом, в настоящее время денежное довольствие военнослужащих является не только недостаточным, но и несовершенным по своей структуре.

Что же делается в настоящее время и что планируется осуществить в ближайшей перспективе для реального увеличения размера денежного довольствия военнослужащих?

В 2007-2008 годах, несмотря на ограниченность бюджетных средств, выделенных Минобороны России на денежное довольствие военнослужащих, военнослужащим плавсостава ВМФ была увеличена норма морского денежного довольствия с 30–50 до 100% оклада по воинской должности, а также с 1 марта 2008 года была установлена надбавка за особые условия боевой подготовки в размере до 3300 рублей. Одновременно с 1 марта 2008 года военнослужащим, проходящим военную службу по контракту на воинских должностях, служба на которых связана с совершением прыжков с парашютом, был повышен размер надбавки за особые условия службы с 20 до 100% оклада по воинской должности².

В ближайшей перспективе ожидается установление всем сержантам и старшинам, проходящим военную службу по контракту, надбавки за работу с личным составом в размере 100% оклада по воинской должности. Также Президент Российской Федерации Д. А. Медведев одобрил предложение Министра обороны Российской Федерации о создании специального поощрительного фонда Министра обороны в сумме 100 млрд. руб.

¹ См.: *Озеров В. А.* Под знаком социальных преобразований // Красная звезда. – 2008. – 10 января.

² См.: *Проскуров Ф.* Имидж ратной службы // Военно-промышленный курьер. – 2008. – №14 (230). – 9-15 апреля.

Указанные и деньги пойдут на поощрение лучших военнослужащих, несущих боевое дежурство, проходящих службу в наукоёмких видах и родах войск, а также в частях постоянной готовности. За личное профессиональное мастерство и высокие результаты боевой подготовки, участие в учениях и походах ежегодно будут поощряться около 30 тысячи офицеров. При этом размеры выплачиваемых сумм для таких офицеров будут составлять от 35 тысяч рублей ежемесячно. В 2009 году планируется потратить на эти цели 25 млрд. рублей, в 2010-м – 33 млрд. рублей, а в 2011 году уже 42 млрд. рублей¹.

Однако очевидно, что введение новых надбавок и дополнительных выплат коснётся лишь отдельных военнослужащих, что может привести к ещё большей дифференциации доходов различных категорий военнослужащих.

В этой связи Министр обороны Российской Федерации А. Э. Сердюков инициировал реформирование системы формирования денежного довольствия военнослужащих. Согласно концепции, разработанной в Минобороны России соотношение выплат за должность и воинское звание (тарифная часть денежного довольствия) и дополнительных надбавок у военнослужащих будет приведено к соотношению: два к одному. Для этого тарифная часть денежного довольствия офицеров и прапорщиков должна быть увеличена до 70-75%, а добавочная часть уменьшена до 25-30%². Кроме того, в соответствии со Стратегией социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации запланировано динамичное увеличение денежного довольствия военнослужащих, так к 2020 году должна быть реше-

¹ См.: Министр обороны Анатолий Сердюков: «Повальных увольнений не будет» // Аргументы и факты. – 2008. – 23 июля.

² См.: *Гаврилов Ю.* Два к одному: военные оклады планируют сделать больше, а надбавки меньше // Российская газета. – 2007. – 23 ноября. – № 4526.

на задача 25-процентного превышения денежного довольствия военнослужащих над средней заработной платой.

Недостающие средства предполагается изыскать за счёт оптимизации численности Вооружённых Сил. Так, к 2013 году планируется сократить их численность до 1 млн. человек (в 2008 году она составляла 1 млн. 134 тыс. чел). Оптимизация предполагает существенное сокращение численности офицерского состава: с 355 тысяч человек в 2008 году до 150 тысяч к 2013 году, т.е. на 200 тысяч человек. В этих целях на протяжении 5 лет (2009–2013 гг.) планируется ежегодное сокращение 40 тысяч офицерских должностей, в первую очередь за счёт планового увольнения выслуживших установленные законом сроки службы офицеров, а также путём сокращения вакантных должностей. Кроме того, часть офицерских должностей будет сокращена в результате упразднения некоторых органов военного управления, воинских учреждений и вузов, дублирующих функции друг друга. Также ожидается перевод ряда военных должностей обеспечивающего характера на комплектование гражданскими специалистами. Такого рода замены коснутся должностей финансовой, медицинской, юридической, тыловой, культурно-досуговой и иных специальностей, которые могут быть заменены гражданскими специалистами. В результате сокращения численности офицерского корпуса, он будет составлять порядка 15% от численности Вооружённых Сил. Руководство Министерства обороны Российской Федерации рассчитывает, что в результате такого рода оптимизации численности Вооружённых Сил удастся в разы поднять денежное довольствие офицерам войскового звена. Так, по прогнозной оценке Министра обороны России А. Э. Сердюкова, уже к 2011 году командир взвода будет получать не менее 47,5 тысяч рублей в месяц¹.

¹ Подробней см.: Анатолий Сердюков: «Повальных увольнений не будет» // Аргументы и факты. – 2008. – 23 июля; Генерал-лейтенант Владимир Шаманов: подготовка и облик армии будут меняться // Красная звезда. – 2008. – 24 июня.

После того, как в августе 2008 года российские военнослужащие в ходе пятидневной кавказской войны в очередной раз продемонстрировали готовность и способность не щадя своей жизни и здоровья решать боевые задачи в интересах обеспечения национальной безопасности России, а также в целях защиты её граждан, трудно не согласиться с генералом В. А. Шамановым, что необходимо «в разы поднять денежное довольствие тем, кто воюет, то есть офицерам войскового звена»¹.

Однако представляется, что и те, кто обеспечивает деятельность офицеров войскового звена, не должны быть забыты при оптимизации и реформировании системы денежного довольствия военнослужащих.

Дифференциация денежного довольствия военнослужащего должна происходить в зависимости от качества и количества его ратного труда, а также уровня его профессиональной подготовки. Для каждой военно-учётной специальности должны быть разработаны свои критерии дифференциации денежного довольствия. По нашему мнению и окопный офицер, выполняющий миротворческие функции в горячих точках, и военный учёный, создающий новые образцы современного вооружения, и военный педагог, профессионально обучающий будущих офицеров, а также офицеры-профессионалы других специальностей должны получать достойное денежное довольствие, адекватное их вкладу в решение поставленных задач.

§ 2. Проблемы правового регулирования натурального обеспечения военнослужащих

Потребности военнослужащих в питании, одежде и жилье удовлетворяются государством, как правило, в натуре. Поэтому соответствующие виды довольствия (продовольственное, вещевое и квартирное) получили название натурального.

¹ Генерал-лейтенант Владимир Шаманов: подготовка и облик армии будут меняться // Красная звезда. – 2008. – 24 июня

В числе проблемных вопросов, связанных с реализацией военнослужащими своих прав на вещевое обеспечение, рассмотрим следующие:

1) является ли в полной мере собственностью военнослужащих вещевое имущество личного пользования;

2) насколько изменён порядок получения военнослужащими денежной компенсации взамен отдельных видов вещевого имущества личного пользования;

Конституция Российской Федерации устанавливает, что каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами; никто не может быть лишён своего имущества иначе как по решению суда (ст. 35).

Ранее (до 1 января 2005 г.) в соответствии с Положением о вещевом обеспечении военнослужащих¹, вещевое имущество личного пользования, выдаваемое военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, являлось их собственностью уже с момента получения. Таким образом, ранее к военнослужащим переходили все права владения, пользования и распоряжения своим вещевым имуществом, которые вытекают из статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации².

Однако с 1 января 2005 года права военнослужащих на владение, пользование и распоряжение вещевым имуществом существенно ограничены. Эти ограничения были введены Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 848, которым были утверждены Правила владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом и Правила получения отдельными категориями военнослужащих денежной

¹ См.: Положение о вещевом обеспечении военнослужащих, утверждённое Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 605 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995 г., № 29, ст. 2804; 2004 г., № 29, ст. 3055; № 52 (часть II), ст. 5512.

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая и третья. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – С. 81.

компенсации вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества личного пользования¹. В частности, Правилами владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом было установлено, что вещевое имущество является федеральной собственностью и находится в оперативном управлении или хозяйственном ведении воинской части.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390 были утверждены новые Правила владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом, а также банно-прачечного обслуживания в мирное время; Правила получения отдельными категориями военнослужащих денежной компенсации вместо предметов вещевого имущества личного пользования, положенных по нормам снабжения в мирное время; нормы снабжения вещевым имуществом военнослужащих в мирное время².

Теперь вещевое имущество индивидуального пользования (за исключением расходных материалов), с момента его получения, передаётся лишь во владение и безвозмездное пользование военнослужащих до истечения срока носки указанного имущества и переходит в их собственность только по окончании срока его носки. Расходные материалы (мыло, мочалки и бумага туалетная) переходят в собственность военнослужащих с момента их получения.

Правилами владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом, а также банно-прачечного обслуживания в

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 848 «Об утверждении Правил владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом и Правил получения отдельными категориями военнослужащих денежной компенсации вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества личного пользования» // Российская газета. – 2004. – 31 декабря.

² См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390 «О вещевом обеспечении в федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в мирное время» // Сборник законодательства Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 27, ст. 2936.

мирное время (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390) установлено, что в обязательном порядке подлежит возврату вещевое имущество личного пользования, срок носки которого ещё не истёк, выданное военнослужащим, в случаях их увольнения с военной службы по ряду оснований.

Таблица 16

**Основания
для возврата военнослужащими вещевого имущества,
срок носки которого не истёк**

№ п/п	Причины увольнения военнослужащих с военной службы
1.	в связи с лишением военнослужащего воинского звания;
2.	в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего свободы;
3.	в связи с отчислением военнослужащего из военного учебного заведения;
4.	в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока;
5.	в связи с невыполнением военнослужащим условий контракта;
6.	в связи с отказом военнослужащему в допуске к государственной тайне или лишением указанного допуска;
7.	в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего свободы условно, а также в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определённого срока;
8.	в связи с увольнением военнослужащего, не выдержавшего испытание.

В указанных выше случаях с военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, удерживается стоимость выданных им предметов вещевого имущества, сроки носки которых на момент увольнения не истекли, в сумме, исчисленной пропорционально времени, оставшемуся военнослужащему до окончания срока носки вещевого имущества.

Вместе с тем, действующим законодательством не предусмотрено удержание стоимости выданного вещевого имущества с военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, досрочно увольняемых с военной службы по другим основаниям. В таких случаях при досрочном увольнении с военной службы военнослужащих, проходящих службу по контракту, выданное им вещевое имущество личного пользования, срок носки которого ещё не истёк, переходит в собственность военнослужащих после исключения их из списков личного состава воинской части.

Рассмотрим правовые проблемы выплаты военнослужащим денежной компенсации взамен вещевого имущества. Ранее федеральным законом «О статусе военнослужащих» было установлено, что военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, имеют право на получение вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества денежной компенсации в размере стоимости указанных предметов.

Однако этот порядок был изменён. Так, Федеральным законом от 20 июля 2004 г. № 71-ФЗ в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» было внесено дополнение, устанавливающее, что теперь порядок владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом определяется Правительством России¹. Данное положение распространяется и на установление порядка выплаты военнослужащим денежной компенсации вме-

¹ См.: Федеральный закон от 20 июля 2004 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и статью 108 Жилищного кодекса РСФСР» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004 г., № 30, ст. 3089; 2005 г., № 1 (часть I), ст. 15.

сто положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390 были утверждены новые Правила получения отдельными категориями военнослужащих денежной компенсации вместо предметов вещевого имущества личного пользования, положенных по нормам снабжения вещевым имуществом военнослужащих в мирное время¹.

В соответствии с указанными Правилами был существенно ограничен перечень военнослужащих, на которых распространяется право получения денежной компенсации вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества личного пользования. Такого рода право распространяется только на военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Главном разведывательном управлении Минобороны России (ГРУ), органах ФСБ, ФСО и СВР, а также в Службе специальных объектов при Президенте Российской Федерации.

Кроме того такое право имеют военнослужащие, выполняющие задачи военного и военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, военнослужащие инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства. Указанным военнослужащим денежная компенсация выплачивается ежегодно в размере стоимости предметов вещевого имущества личного пользования, устанавливаемом Правительством Российской Федерации².

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390 «О вещевом обеспечении в федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в мирное время» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 27, ст. 2936.

² См.: Гацко М. Ф. Современные проблемы правового регулирования вещевого обеспечения военнослужащих // Право в Вооружённых Силах. – 2006. – № 4. – С. 34-39.

Таким образом, право на получение вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества денежной компенсации в размере стоимости указанных предметов сохранено только тем военнослужащим, которые по характеру своей служебной деятельности, как правило, повседневно не носят военную форму (офицеры военной разведки и ряда спецслужб).

Продовольственное обеспечение военнослужащих осуществляется по нормам и в сроки, которые установлены Правительством Российской Федерации в одной из следующих форм.

Таблица 17

**Формы
продовольственного обеспечения военнослужащих**

№ п/п	формы продовольственного обеспечения военнослужащих	категории военнослужащих на которых распространяется
1.	организация питания по месту военной службы	все военнослужащие, проходящие военную службу по призыву; отдельные категории военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (несущие боевое дежурство, плавсостав ВМФ);
2.	выдача продовольственного пайка	военнослужащие, проходящие службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к нему местностях, а также за границей;
3.	выплата продовольственно-путевых денег	военнослужащие, проходящие военную службу по призыву на время нахождения в пути следования, а также на время нахождения в пунктах командировок, если отсутствует организованное питание военнослужащих.

Вследствие недостаточного финансирования Минобороны России в большинстве частей и учреждений военного ведомства с 1996 года сложились трудности с выдачей продовольственных пайков, а также с выплатой денежной компенсации взамен продовольственного пайка. Для восстановления законных прав военнослужащих потребовалось непосредственное вмешательство Президента Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2000 г. № 819 в целях погашения задолженности военнослужащим по выплате денежной компенсации взамен продовольственного пайка Правительству России было поручено обеспечить погашение задолженности по выплате денежной компенсации взамен продовольственного пайка в следующие сроки:

за 1996 1997 гг. – в июле 2000 г.;

за 1998 г. – равными долями в августе-сентябре 2000 г.;

за 1999 г. – равными долями в октябре-ноябре 2000 г.

Президент России потребовал не допускать дальнейшего образования задолженности по этой выплате. В этой связи Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» были предусмотрены денежные средства на выплату военнослужащим денежной компенсации взамен продовольственного пайка.

Однако возникла новая проблема. С 1 января 2000 года по 31 ноября 2007 года военнослужащим выплачивалась в заниженном размере (20 руб. в сутки) денежная компенсация взамен продовольственного пайка. Заниженный 20-рублёвый суточный размер денежной компенсации взамен продовольственного пайка военнослужащим был установлен Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год». Этот же явно неадекватный реальной стоимости продовольственного пайка размер денежной компенсации взамен него так и оставался неизменным вплоть до её отмены (с 1 декабря 2007 года). Несмотря на многочисленные обращения военнослужащих и военных пенсионеров в суды, органы судебной власти так и не дали од-

нозначной правовой оценки практике выплаты ограниченной денежной компенсации взамен продовольственного пайка.

Так, в Постановлении от 23 апреля 2004 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним Конституционный Суд России сформулировал правовую позицию, согласно которой федеральный закон о федеральном бюджете создаёт надлежащие финансовые условия для реализации норм, закреплённых в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов¹.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что установление федеральным законом о федеральном бюджете размера денежной компенсации в твёрдой сумме (20 руб. в сутки) вовсе не означает отказа государства от взятых на себя обязательств по реализации продовольственного обеспечения военнослужащих.

Тем временем Правительство Российской Федерации вышло с законодательной инициативой об исключении из отечественного законодательства правовых оснований для выплаты (либо учёта при исчислении пенсии) денежной компенсации взамен продовольственного пайка. Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 311-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых феде-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним» // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 мая 2004 г., № 19 (часть II), ст. 1923.

ральных органов исполнительной власти» были внесены соответствующие изменения в законодательные акты, регулирующие вопросы денежного довольствия и продовольственного обеспечения военнослужащих, а также пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу (службу). Указанным законом с 1 декабря 2007 года были исключены правовые основания для выплаты либо учёта при исчислении пенсии денежной компенсации взамен продовольственного пайка и денежной продовольственной компенсации. Одновременно в целях сохранения уровня материального обеспечения военнослужащих, сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти и лиц, проходивших военную службу, Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 837 были установлены увеличенные размеры окладов по воинским и специальным званиям (действовавший до этого размер этих окладов был увеличен в 1,15 раза, а также на сумму денежной компенсации взамен продовольственного пайка).

Необходимо признать, что военнослужащие так и не получили адекватной денежной замены вместо отменённого продовольственного пайка. Так, стоимость набора продуктов, входящих в состав общевоинского продовольственного пайка на 2007 год была определена федеральным бюджетом в размере 67 рублей 42 копеек в сутки, или более 2 тыс. рублей в месяц. Заметим, что добавленные к окладам по воинским званиям 608 рублей фактически в три раза ниже реальной стоимости продуктового набора, выдаваемого отдельным категориям военнослужащих.

Обосновывая необходимость исключения из отечественного законодательства правовых оснований для выплаты военнослужащим денежной компенсации взамен продовольственного пайка, реформаты системы социальной защиты военнослужащих нередко называли натуральный продовольственный паёк анахронизмом, от которого необходимо отказаться, как это сделано большинством армий зарубежных государств. В действительности же в большинстве зарубежных армий рядовой и сер-

жантский состав обеспечивается бесплатным питанием, а офицерский состав получает вполне приличную продовольственную надбавку. Так офицерам армии США ежемесячно выплачивается продовольственная надбавка в размере 110 долларов, а рядовой и сержантский состав обеспечивается бесплатным питанием, либо также получает продовольственную надбавку в том случае, если имеет разрешение питаться отдельно¹.

Как известно, одной из самых сложных социальных проблем российских Вооружённых Сил сегодня является улучшение жилищных условий военнослужащих.

К 2005 году количество бесквартирных семей военнослужащих достигло 130,4 тысячи, в том числе необеспеченных постоянным жильем – 80,6 тысячи, служебным жильем – 49,8 тысяч (те, кто заключил контракт после 1998 года). Кроме того, 31 тысяче семей военнослужащих требовалось улучшение жилищных условий. Таким образом, общее количество нуждающихся в жилье составило порядка 161,4 тысячи семей².

По официальным данным на начало 2008 года свыше 122 тысяч военнослужащих и членов их семей нуждались в жилье. Почти 30% семей офицеров и прапорщиков не обеспечены служебным жильем. Около 40% военнослужащих не удовлетворены своими жилищными условиями. Главная причина этого – отсутствие собственного жилья. Очевидно, что нерешённость жилищной проблемы военнослужащих явно снижает привлекательность военной профессии³.

¹ См.: Капустин И. Звёздно-полосатые войска // Красная звезда. – 2007. – 15 марта; Сидоров В. Льготы – пережиток социализма? // Военно-промышленный курьер. – №50 (216). – 26 декабря 2007 – 08 января 2008; Никитин С. Не жалованием единым: основные льготы военнослужащих США // Военно-промышленный курьер. – №15 (131). – 19-25 апреля 2006.

² См.: Гафутулин Н. Квартирный вопрос: ответ из Кремля // Красная звезда. – 2005. – 1 декабря.

³ См.: Стратегия социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2020 года // Красная звезда. – 2008. – 18 апреля.

Федеральное правительство неоднократно пыталось разрешить жилищную проблему военнослужащих. Так с 1993 по 1996 год было построено для военнослужащих социального жилья общей площадью 12,5 млн. кв. метров, из них 80% – для военнослужащих и 20% – для граждан, уволенных с военной службы. Однако этого оказалось явно недостаточно для обеспечения жильём всех бесквартирных военнослужащих.

В результате к 1998 году более 160 тысяч семей военнослужащих, уволенных с военной службы, оказались не обеспеченными жильём, кроме того, нуждались в жильё более 100 тысяч военнослужащих из числа тех, кто продолжали военную службу. Трудности финансирования строительства жилья за счёт средств федерального бюджета в условиях высокой инфляции и острого бюджетного дефицита стали причиной незавершённого строительства большого числа жилых домов, находящихся в федеральной собственности (15,82 млн. кв. метров). Такого количества незавершённого жилищного строительства могло с лихвой хватить на 210 тысяч семей граждан, уволенных или увольняемых с военной службы.

В этих условиях в недрах федерального правительства появилась идея выдачи увольняемым военнослужащим не квартир, а ценных бумаг – жилищных сертификатов, которые можно было бы вложить в незавершённое строительство. Однако оказалось, что на реализацию указанной программы денег в государственной казне нашлось только 25,4 млрд. рублей, в то время как для её реализации требовалось 31,75 млрд. рублей. Остальные средства в размере 6,35 млрд. рублей было решено получить за счёт привлечения собственных средств военнослужащих. Так родилась федеральная программа «Государственные жилищные сертификаты», согласно которой в 1998–2002 годах 210 тысяч семей военнослужащих, увольняемых с военной службы, и сотрудников других «силовых структур» должны были получить постоянное жильё.

В конце 2002 года истекло действие указанной программы и стало очевидно, что её реализация не смогла разрешить жилищную проблему военнослужащих. По состоянию на 1 января 2003 года было выпущено около 102000 сертификатов, из них реализовано только 76740, в том числе увольняемым военнослужащим – 50162, гражданам, уже уволенным с военной службы, – 26578. Из 210 тысяч семей военнослужащих, на которых была рассчитана указанная программа реально улучшили свои жилищные условия порядка 83270 семей военнослужащих, что составило всего 39,65% от расчётного количества участников программы¹. В целом к 2005 году программа ГЖС для военнослужащих была реализована лишь на 44 %, в этой связи её действие было продлено на период до 2010 года².

Указанные данные содержат сведения за все силовые структуры. Собственно в Вооружённых Силах Российской Федерации в 1998 – 2008 годах путём реализации программы «Государственные жилищные сертификаты», были обеспечены жильём 77 тысяч семей военнослужащих³.

Очевидно, что *широко разрекламированная программа не решила своей главной цели – ускорения сроков обеспечения жильём военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. Причин тому несколько.*

Во-первых, ошибочно предполагалось, что военнослужащие за счёт собственных накоплений выложат недостающие 20% средств на приобретение жилья. Однако, как известно, в последние годы доходы военнослужащих оказались на грани прожиточного минимума и абсолютное большинство бесквартирных

¹ См.: Жилищные сертификаты в вопросах и ответах // Красная звезда. – 2003. – 12 июля.

² См.: Гафутулин Н. Миллион кредитов в год // Красная звезда. – 2005. – 21 апреля.

³ См.: Сообщение службы информации и общественных связей Службы расквартирования и обустройства Минобороны России: ГЖС и «Жилище» // Красная звезда. – 2008. – 5 апреля

военнослужащих оказались просто не в состоянии доплачивать значительные суммы на приобретение жилья.

Во-вторых, реальные рыночные цены на жильё в большинстве регионов России превысили заложенные при составлении программы параметры.

В сложившихся условиях дефицита жилых помещений уже не представляется возможным обеспечить всех военнослужащих жилыми помещениями в населённых пунктах по месту их военной службы, как того требовал Федеральный закон «О статусе военнослужащих». В этой связи правовое регулирование порядка обеспечения военнослужащих жилыми помещениями претерпело некоторые изменения. Так, Федеральным законом от 20 июля 2004 г. № 71-ФЗ¹ абзац второй пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» был дополнен нормой, что теперь при отсутствии возможности предоставить военнослужащим и членам их семей жилые помещения в населённых пунктах, в которых располагаются воинские части, им может предоставляться жильё в других близлежащих населённых пунктах.

С 1 января 2005 года вступили в силу ещё некоторые изменения жилищных прав военнослужащих. Так, в пункт 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» было внесено дополнение, что жилые помещения, которые предоставляются военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей, в трёхмесячный срок со дня прибытия на новое место военной службы должны иметь статус служебного жилья. Ранее таким же порядком могло предоставляться и неслужебное жильё. Утратили силу и нормы закона, гарантировавшие право военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы по льготным

¹ См.: Федеральный закон от 20 июля 2004 года № 71-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и статью 108 Жилищного кодекса РСФСР» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 июля 2004 г., № 30, ст. 3089; 2005 г., № 1 (часть I), ст. 15.

основаниям, на предоставление им безвозмездной финансовой помощи на строительство (приобретение жилья).

Принятие нового Жилищного кодекса Российской Федерации, введение в действие которого произошло с 1 марта 2005 года, повлекло очередные изменения жилищных прав военнослужащих. Так, с отменой понятия «первоочередное право получения жилых помещений» лишены такого права ветераны боевых действий, инвалиды I и II групп из числа военнослужащих, семьи военнослужащих, погибших при исполнении воинского долга, и другие категории граждан, заявивших о своих первоочередных правах после 1 марта 2005 года.

Рассмотрев тенденции изменения жилищных прав военнослужащих, перейдем к анализу динамики объемов ввода жилья в Вооружённых Силах Российской Федерации.

В 2003–2004 годах в Министерстве обороны Российской Федерации объёмы ввода жилья сократились до 23,6 тыс. квартир в год, в результате получаемого жилья стало не хватать даже для обеспечения всех военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы с обязательным предоставлением им постоянного жилья.

В результате привлечения в 2006–2007 годах дополнительных бюджетных средств, а также благодаря реализации ряда инвестиционных контрактов в последние годы наблюдается существенный рост количества жилья, вводимого и приобретаемого для военнослужащих и членов их семей.

Таблица 18

Динамика обеспечения военнослужащих постоянным жильём (квартир)

2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
27,0 тыс.	23,6 тыс.	23,6 тыс.	28,4 тыс.	33,6 тыс.	42,0 тыс.	28,0 тыс.

В среднем за последние 7 лет (2001-2007 гг.) Минобороны России ежегодно обеспечивает постоянным жильём порядка 30 тысяч семей военнослужащих. При существующих темпах обеспечения постоянным жильём военнослужащих и нынешнем количестве семей офицеров, нуждающихся в улучшении жилищных условий (122 тыс.), для окончательного разрешения жилищной проблемы всех военнослужащих, состоящих в настоящее время на учёте нуждающихся в получении постоянного жилья, потребуется не менее 4 лет.

Таблица 19

Динамика численности военнослужащих, нуждающихся в обеспечении жильём

2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
168,4 тыс.	170,4 тыс.	164,7 тыс.	164,5 тыс.	157,8 тыс.	130,3 тыс.	122 тыс.

Однако в силу объективной динамики обновления личного состава ряды Вооружённых Сил Российской Федерации будут ежегодно пополняться десятками тысяч бесквартирных военнослужащих.

Многие из военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, послужив в дальних гарнизонах и «горячих точках», стремятся к окончанию военной службы осесть в престижных городах и регионах (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, областные центры). Определившись с местом постоянного жительства, многие военнослужащие дожидаются лишь получения долгожданного постоянного жилья и 20-летней выслуги военной службы, дающей право на военную пенсию. Как правило, указанные события наступают у офицеров и прапорщиков к 40–45 годам. В таком

возрасте бывший военный специалист является ещё востребованным на рынке труда и вполне способен сделать успешную карьеру в гражданской трудовой деятельности или в сфере предпринимательства. В этой связи в Вооружённых Силах наблюдается тенденция ухода с военной службы значительной части офицеров и прапорщиков в возрасте 40–45 лет. Ежегодно с военной службы увольняется порядка 30 тысяч военнослужащих, большинство из них к моменту увольнения обеспечиваются постоянным жильём, таким образом, вместе с ними из ведения Минобороны России «уходят» и столь необходимые военному ведомству квартиры.

Отток с военной службы офицеров и прапорщиков, обеспеченных жильём компенсируется ежегодным рекрутированием в армию и на флот новых военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, которые, как правило, не имеют собственного жилья. Так, в 2004–2005 годах на военную службу по контракту в Вооружённые Силы Российской Федерации было принято 60 тысяч военнослужащих. В 2006 году на военную службу по контракту поступило ещё 25 тысяч человек. В 2007 году ещё на 60 тысяч человек было увеличено количество военнослужащих, проходящих военную службу по контракту¹.

Большинство из них не имеют постоянного жилья по месту прохождения военной службы и подлежат обеспечению жильём. Выходит, что в последние годы (2001–2007 гг.) количество жилья, получаемого военнослужащими Минобороны России, фактически не превышает количества военнослужащих, увольняемых с военной службы с сохранением за ними постоянного жилья. Таким образом, для граждан, вновь поступающих на военную службу по контракту, складывается весьма отдаленная перспектива получения постоянного жилья, впрочем, и служебного жилья хватает далеко не на всех контрактников.

¹ См.: Гафутулин Н. Служится легко под крышей дома своего // Красная звезда. – 2006. – 31 марта.

В результате нехватки как постоянного, так и служебного жилья существующая система жилищного обеспечения военнослужащих не справляется с декларированным в законе требованием оперативного (в течение 3 месяцев) предоставления гражданам, поступившим на военную службу по контракту, благоустроенных жилых помещений по месту их службы либо в близлежащих населённых пунктах. В этой связи необходимы дополнительные меры для разрешения жилищной проблемы военнослужащих.

В ближайшие годы предусматривается решать жилищную проблему военнослужащих по следующим основным направлениям:

Первое. Реализация обязательств по обеспечению жильём для постоянного проживания военнослужащих, заключивших контракты на прохождение военной службы до 1 января 1998 года.

Второе. Формирование фонда служебного жилья для обеспечения военнослужащих, заключивших контракты на прохождение военной службы после 1 января 1998 года.

Третье. Обеспечение жильём военнослужащих, включённых в накопительно-ипотечную систему после 1 января 2005 года.

Рассмотрим особенности обеспечения жильём военнослужащих, которые заключили контракты до 1998 года. На учёте в Минобороны России состоит 80,6 тысяч бесквартирных военнослужащих этой категории. В соответствии с нормой пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», в связи с истечением первых пяти лет военной службы, на который они обеспечивались служебными жилыми помещениями или общежитиями, у всех указанных военнослужащих наступили законные основания на получение постоянного жилья. Здесь имеется два пути решения жилищной проблемы.

Во-первых, благодаря улучшившимся финансовым возможностям государства, на строительство жилья для военнослужащих вновь стали выделяться денежные средства.

Кроме того, в Минобороны России активно привлекаются внебюджетные средства, что позволило в 2007 году получить из всех источников порядка 42,0 тысяч квартир для военнослужащих. Однако этого ещё недостаточно для окончательного решения жилищной проблемы военнослужащих.

Наиболее остро проблема обеспечения военнослужащих жильём стоит в Москве, Санкт-Петербурге, Московской, Ленинградской и Калининградской областях. Так, например, в 2006 году в Москве на учёте нуждающихся в жилплощади состояло около 20 тысяч офицеров и прапорщиков, а в Московской области – 18,5 тысяч военнослужащих¹. В этой связи по указанию Президента Российской Федерации в 2006 и 2007 годах из федерального бюджета было дополнительно выделено по 15 миллиардов рублей на строительство и приобретение жилья для военнослужащих.

Таблица 20

**Программа дополнительного обеспечения жильём
военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации
в 2006–2007 годах**

Субъекты Российской Федерации	Количество квартир
город Москва	8 тыс.
Московская область	4,4 тыс.
город Санкт-Петербург	3,1 тыс.
Ленинградская область	1,4 тыс.
Калининградская область	1,5 тыс.
Всего	18,4 тыс.

¹ См.: Свиридов Н. Жилищная пятилетка // Военно-промышленный курьер. – 2005. – 05-11 октября. – №37.

Эта программы получила название «15+15». В целях реализации программы «15+15» Правительством Российской Федерации было издано постановление от 28 апреля 2006 г. № 249, в соответствии с которым в 2006–2007 годах в пяти наиболее проблемных по обеспечению жильём военнослужащих регионах (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская и Калининградская области) было дополнительно построено 18,4 тысяч квартир для военнослужащих.

Однако выделенные в 2006–2007 годах бюджетные ассигнования в рамках реализации Президентской программы обеспечения жильём военнослужащих «15+15» позволили сократить количество бесквартирных военнослужащих, подпадающих под действие указанной программы только на 56 процентов¹. Напомним, что под программу «15+15» подпадают лишь военнослужащие, заключившие до 1 января 1998 года первые контракты на прохождение военной службы, и имеющие на момент вступления в эту программу не менее 20 календарных лет выслуги.

Таким образом, получается, что при планировании расходов на широко разрекламированную программу «15+15» Правительство Российской Федерации изначально исходило из того, что реально жильё получит лишь каждый второй из тех военнослужащих, кто 20-летней ратной службой заслужил звание «ветеран военной службы». Обратим также внимание и на то обстоятельство, что программа «15+15» реализовывалась только в пяти регионах (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская и Калининградская области), следовательно, процент охвата ею бесквартирных ветеранов военной службы существенно ниже, чем это преподносится в официальных релизиях о победах на «жилищном фронте».

¹ См.: Башлаков А. А. Военно-социальной работе – наступательный характер // Красная звезда. – 2007. – 27 ноября.

В этой связи нельзя не согласиться с председателем комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В. А. Озеровым, что, в целях решения жилищной проблемы военнослужащих и лиц, уволенных в запас, в рамках национального проекта было бы целесообразно спланировать и осуществить программу жилищного строительства для этой категории, выделив четыре-пять регионов, развернув в них массовую качественную застройку для лиц, увольняемых из Вооружённых Сил. Такие центры, по мнению В. А. Озерова, можно создать по одному на Дальнем Востоке, в Уральско-Сибирском регионе, на Юге и Северо-Западе России¹.

Во-вторых, бесквартирные военнослужащие, увольняемые с военной службы по льготным основаниям, при наличии соответствующей выслуги лет вправе по их желанию получить государственный жилищный сертификат.

Правительством Российской Федерации принято решение продлить действие программы «Государственные жилищные сертификаты» на период до 2010 года. Функцию выпуска и оплаты ГЖС передали от Минфина России в Росстрой. Так, в 2005 году было выпущено 11624 сертификата на общую сумму 8 миллиардов 950 миллионов рублей. До 2010 года планируется выпустить ещё порядка 104,5 тысячи сертификатов. Таким образом, с учётом уже выпущенных ГЖС планируется обеспечить жильём порядка 124 тысячи военнослужащих и граждан, уволенных из силовых структур².

В 2007 году на реализацию программы ГЖС в федеральном бюджете было предусмотрено 24,46 млрд. рублей. По категории «военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, увольняемые с военной службы (службы)» было выделено 13 млрд. рублей для 12,3 тысячи ГЖС. Для категории «граждане, уво-

¹ См.: Озеров В. А. Под знаком социальных преобразований // Красная звезда. – 2008. – 10 января.

² См.: Гаврилов Ю. За квартирой – становись! // Российская газета. – 2005. – № 3732. – 30 марта.

ленные с военной службы (службы), и приравненные к ним лица» в 2007 году было предусмотрено 5,3 млрд. рублей – на 4800 ГЖС. Однако следует признать, что привлекательность ГЖС во многих регионах России явно невысока. По оценке начальника «Объединённой дирекции по реализации федеральных инвестиционных программ» Росстроя А. Мишанова, для покупки квартиры в Москве или Санкт-Петербурге с использованием ГЖС гражданам приходится доплачивать из собственных средств до 60% стоимости жилья. По причине дороговизны жилья и в других регионах ГЖС не пользуется спросом. Так, в 2007 году в Республике Татарстан, было освоено всего лишь 10 процентов предлагаемых ГЖС, в Ярославской области – 20 процентов, в Курганской области – 26 процентов, в Московской области – 35 процентов, в Самарской области – 44 процента сертификатов¹.

Следует также заметить, что за услуги по обналичиванию ГЖС с военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, предприимчивые лица берут не запланированный программой денежный «сбор», что также минимизирует ценность сертификата.

В связи с явно невысокой популярностью рассматриваемой программы, Правительством России были сняты 80% ограничения на получение субсидий тем участникам программы, кто не имеет 25-летней выслуги, при расчёте субсидии стало учитываться право граждан на дополнительную площадь жилья. Также был расширен список участников программы ГЖС, в него были включены члены семей погибших и умерших военнослужащих. Кроме того осуществлена индексация стоимости квадратного метра жилья по регионам.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2007 г. № 68 в Правила выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов были внесены и другие поправки, в частности владельцам сертификатов, оформленных

¹ См.: Князьков С. Сертификаты «в запас» не уйдут // Красная звезда. – 2007. – 21 ноября.

для приобретения жилья в Москве или Санкт-Петербурге, разрешено приобретать жилплощадь соответственно на территории Московской и Ленинградской областей.

На первое полугодие 2008 года норматив стоимости квадратного метра составил 23400 рублей. Расчёт субсидии на приобретение жилья посредством реализации ГЖС осуществляется по нормативу, устанавливаемому Минрегионом России, с учётом повышающего коэффициента для отдельных субъектов Российской Федерации (Дальневосточного экономического района, Москвы, Санкт-Петербурга и Московской области – 1,2; Восточно-Сибирского экономического района и Свердловской области – 1,15; Западно-Сибирского экономического района и Калининградской области – 1,1)¹.

Однако следует признать, что стоимость квадратного метра жилья, заложенного в сертификате, по-прежнему не соответствует реальной рыночной стоимости жилья. В этой связи абсолютное большинство нуждающихся в улучшении жилищных условий военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, государственным жилищным сертификатам предпочитают получение пусть и ожидаемого годами и даже десятилетиями, но бесплатного жилья.

Особенностью обеспечения жильём военнослужащих, которые заключили контракты после 1 января 1998 года является то, что они на весь период военной службы должны обеспечиваться служебными квартирами. Только при увольнении с военной службы по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а также при увольнении по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы

¹ См.: Сообщение службы информации и общественных связей Службы расквартирования и обустройства Минобороны России: ГЖС и «Жилище» // Красная звезда. – 2008. – 5 апреля.

10 лет и более им предоставляются в собственность жилые помещения по избранному постоянному месту жительства.

Для обеспечения военнослужащих, заключивших контракты на прохождение военной службы после 1 января 1998 года, приоритетным направлением решения жилищной проблемы является формирование достаточного фонда служебного жилья. По данным Минобороны России в военном ведомстве насчитывается 201,5 тысяч служебных квартир. Всего же требуется 480 тысяч служебных квартир, то есть почти в 2,5 раз больше¹.

В первую очередь формирование служебного жилого фонда предусматривается в пунктах дислокации воинских частей и соединений постоянной боевой готовности. В дальнейшем этот фонд будет создаваться и в других воинских частях, подлежащих переводу на контрактный способ комплектования.

Основными источниками формирования фонда служебного жилья являются:

– строительство и приобретение служебного жилья по собственному плану Минобороны, в первую очередь – в закрытых военных городках;

– оптимизация существующего служебного жилого фонда, а также получение жилья путём реализации инвестиционных проектов.

Формирование фонда служебного жилья для обеспечения в полном объёме нуждающихся военнослужащих предусмотрено завершить к 2012 году. Однако задача осложняется тем, что на служебной площади проживает 48,6 тысяч лиц, утративших связь с Вооружёнными Силами, которых необходимо отселить в постоянное жильё².

¹ См.: *Плугатарёв И.* Победа запланирована на 2008 год: Минобороны разворачивает новое наступление на жилищном фронте // Независимое военное обозрение. – 2005. – 2 декабря.

² См.: *Свиридов Н.* Жилищная пятилетка: к 2010 году в Министерстве обороны России не останется бесквартирных офицеров // Военно-промышленный курьер. – 2005. – № 37 (104). – 05-11 октября.

С 1 января 2005 года начала действовать накопительно-ипотечная система (НИС) обеспечения жильём военнослужащих.

Участниками этой системы являются следующие категории военнослужащих:

1) лица, окончившие военные образовательные учреждения профессионального образования и получившие в связи с этим первое воинское звание офицера начиная с 1 января 2005 года (при этом указанные лица, заключившие первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 года, могут стать участниками НИС, изъявив такое желание);

2) офицеры, призванные на военную службу из запаса или поступившие в добровольном порядке на военную службу из запаса и заключившие первый контракт о прохождении военной службы начиная с 1 января 2005 года;

3) прапорщики и мичманы, общая продолжительность военной службы по контракту которых составляет три года начиная с 1 января 2005 года (при этом указанные лица, заключившие первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 года, могут стать участниками НИС, изъявив такое желание);

3) сержанты и старшины, солдаты и матросы, заключившие второй контракт о прохождении военной службы не ранее 1 января 2005 года, изъявившие желание стать участниками НИС;

4) лица, окончившие военные образовательные учреждения профессионального образования в период после 1 января 2005 года до 1 января 2008 года и получившие первое воинское звание офицера в процессе обучения, могут стать участниками НИС, изъявив такое желание;

5) лица, получившие первое воинское звание офицера в связи с поступлением на военную службу по контракту на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, начиная с 1 января 2005 года (при этом указанные лица, получившие первое воинское звание офицера до

1 января 2008 года, могут стать участниками НИС, изъявив такое желание);

6) военнослужащие, получившие первое воинское звание офицера в связи с назначением на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, начиная с 1 января 2005 года, общая продолжительность военной службы по контракту которых составляет менее трёх лет (при этом указанные лица, получившие первое воинское звание офицера до 1 января 2008 года, могут стать участниками НИС, изъявив такое желание);

7) военнослужащие, окончившие курсы по подготовке младших офицеров и получившие в связи с этим первое воинское звание офицера начиная с 1 января 2005 года, общая продолжительность военной службы по контракту которых составляет менее трёх лет (при этом указанные лица, получившие первое воинское звание офицера до 1 января 2008 года, могут стать участниками НИС, изъявив такое желание)¹.

Рассмотрим особенности накопительно-ипотечной системы обеспечения жильём военнослужащих.

Во-первых, система предполагает ежегодное перечисление государственных средств на персональные счета военнослужащих для приобретения жилья.

Во-вторых, накопление денежных средств осуществляется персонально, путём ежегодного начисления бюджетных ассигнований на именной накопительный счёт военнослужащего.

В-третьих, объём ежегодных начислений ориентирован с учётом индексации по инфляции на накопление денежных средств, достаточных для приобретения квартиры общей площадью 54 кв. метра.

¹ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 8 декабря.

В-четвёртых, участники накопительно-ипотечной системы по собственному желанию могут использовать средства именно-го накопительного счёта по истечении трёх лет участия в ней для приобретения с использованием ипотечного кредита жилья в собственность

Программа предусматривает накопление средств на счёту военнослужащего с таким расчётом, чтобы при достижении 20 лет выслуги военнослужащий мог приобрести собственное жильё в регионе, выбранном им для постоянного места жительства.

Участнику накопительно-ипотечной системы государство оказывает помощь в накоплении необходимой суммы для первоначального взноса. Этот взнос финансируется за счёт накоплений в первые годы (не менее трёх лет) на персональном счёте военнослужащего.

Размер ежегодного накопительного взноса участников накопительно-ипотечной системы в 2008 году составил 89,9 тысяч рублей, в дальнейшем планируется его увеличение. В то же время, очевидно, что реальная стоимость жилья растёт более быстрыми темпами. В этой связи кроме ежегодного увеличения размера накопительных взносов, необходим и механизм индексации уже имеющихся на персональных счетах военнослужащих денежных сумм, с учётом инфляционных процессов, а также исходя из реальной стоимости жилья.

Очевидно и то, что накопительно-ипотечная система затрагивает только интересы тех военнослужащих, которые после 1 января 2005 года выпускаются из военных образовательных учреждений и курсов по подготовке младших офицеров, либо призываются на военную службу из запаса, или заключают первые контракты на прохождение военной службы. Большинство же военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, должны обеспечиваться жильём по другим программам.

В этой связи нуждается в дальнейшем бюджетном финансировании решение жилищной проблемы всех категорий военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы.

Объёмы бюджетных средств, запланированные на строительство (приобретение) жилья и обеспечение военнослужащих государственными жилищными сертификатами составят по 40 млрд. рублей в 2008–2009 годах и 46,3 млрд. рублей в 2010 году¹.

Однако указанных средств ещё недостаточно. На совещании по вопросам социального обеспечения военнослужащих, проведённом Д. А. Медведевым 24 января 2008 года в Воронеже, принято решение об увеличении темпов комплексного строительства жилья для военнослужащих с учётом действия тех механизмов, которые апробированы в ходе работы над программой «15+15». Социальная и инженерная инфраструктура в рамках комплексной застройки будет осуществляться по принципу софинансирования: 50% доли финансирования будет брать на себя Российская Федерация, ещё 50% денежных средств будут выделять регионы. Общий объём финансирования комплексного строительства составит сумму до 30 млрд. рублей².

Если указанные объёмы финансирования жилищного строительства будут реализованы, то все ныне состоящие на учёте военнослужащие будут обеспечены постоянным жильём в 2010 году, а в 2012 году в Минобороны России будет завершено формирование специализированного жилищного фонда (служебного жилья).

Вместе с тем проблемы в сфере жилищного обеспечения военнослужащих останутся.

Во-первых, после 2010 года, когда как обещано, все военнослужащие, заключившие первый контракт до 1998 года, будут обеспечены постоянным жильём, неизбежно возникнет пробле-

¹ См.: Панков А. Н. Социальную политику определяют дела // Красная звезда. – 2007. – 10 октября.

² См.: Богданов С., Бородин Ю. Дмитрий Медведев: «Армия и флот – гаранты стабильного развития России» // Красная звезда. – 2008. – 26 января.

ма обеспечения постоянным жильём граждан, увольняемых с военной службы и заключивших первый контракт после 1998 года. Ведь эта категория военнослужащих начала достигать 10-летней выслуги лет, дающей право на увольнение с военной службы по льготным основаниям с предоставлением постоянного жилья, а через несколько лет первые из этой категории начнут достигать и 20-летней выслуги, дающей право на постоянное жильё при увольнении по всем иным основаниям. Очевидно, что уже сегодня необходимо на законодательном уровне предусмотреть чёткий и эффективный механизм обеспечения постоянным жильём увольняемых с военной службы военнослужащих, которые на период военной службы должны обеспечиваться только служебными квартирами. К сожалению, в настоящее время отсутствует чёткий порядок предоставления им в собственность жилых помещений по избранному при увольнении постоянному месту жительства.

Во-вторых, как известно, при переводе к новому месту службы военнослужащие сдают свои квартиры, которые жилищные комиссии воинских частей и гарнизонов должны распределять другим военнослужащим-очередникам.

Однако вследствие принятия нового Жилищного кодекса и передачи жилищного фонда Минобороны России в муниципальную собственность возникла проблема, состоящая в том, что местные власти взяли сами перераспределять такое жильё в бывших ведомственных домах Минобороны России. При этом распределяют его, как правило, не военнослужащим, а гражданским очередникам. В этой связи требуется законодательное закрепление нормы о том, что жилые помещения, освобождаемые за выездом военнослужащих, а также граждан, уволенных с военной службы, должны распределяться только военнослужащим.

В-третьих, необходимо добиться справедливого регулирования вопросов, связанных с наймом и поднаймом жилья. В 2008 году денежная компенсация, выдаваемая военнослужащим за поднаём жилья, составляла от 900 до 1500 рублей в месяц, что явно ниже реальных затрат. В этой связи требуется увеличение размера указанной денежной компенсации до размера, соответствующего реальным ценам на услугу поднайма жилья (т. е. минимум в 10 раз).

В-четвёртых, остаётся нерешённой проблема отселения из закрытых административных образований (ЗАТО) граждан, утративших связь с Вооружёнными Силами. По состоянию на 1 января 2008 года на служебной жилплощади на территории военных городков проживали порядка 15 тысяч семей, утративших связь с военным ведомством. Они готовы освободить удерживаемые квартиры, но при условии предоставления им равноценной жилой площади за пределами военных городков. Однако выделяемых на отселение из ЗАТО денежных средств недостаточно, их хватает лишь для ежегодного отселения 120 семей. Всего же для решения проблемы отселения из ЗАТО всех семей, утративших связь с Вооружёнными Силами требуется изыскать около 30 млрд. рублей, что сопоставимо со средствами, затраченными в 2006–2007 годах на реализацию федеральной программы «15+15»¹.

Таковы лишь наиболее общие проблемы совершенствования правового регулирования натурального обеспечения военнослужащих, без решения которых нельзя с должной эффективностью решать задачи строительства Вооружённых Сил Российской Федерации.

¹ См: Фаличев О. Доступная квартира становится реальностью // Военно-промышленный курьер. – 2008. – №1 (217). – 9-15 января.

§ 3. Социально-правовые проблемы пенсионного обеспечения военнослужащих

Среди рассматриваемых нами социально-правовых проблем отдельного внимания заслуживают вопросы пенсионного обеспечения военнослужащих¹. Согласно Конституции России пенсионное обеспечение является важным элементом социальной политики государства. Частью 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации гарантировано каждому право на социальное обеспечение по возрасту. В соответствии со статьёй 19 Конституции Российской Федерации, равенство прав гарантируется без какой-либо дискриминации².

Защитники Отечества должны быть уверены в том, что по окончании нелёгкой ратной службы они получат обеспеченную старость. В противном случае привлекательность военной службы явно будет невысокой, что негативно скажется на вопросах комплектования кадров Вооружённых Сил и соответственно на уровне обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

Ещё недавно военные пенсионеры считались надёжно защищёнными в социально-правовом отношении. Их пенсии существенно превышали размеры пенсий соответствующих категорий государственных и муниципальных служащих и регулярно индексировались одновременно с повышением денежного довольствия действующим военнослужащим. Кроме того, на ветеранов военной службы распространялись многие льготы, которыми можно было пользоваться уже при наличии 20-летней и более выслуги военной службы.

¹ См.: Гацко М. Ф. Социально-правовые проблемы пенсионного обеспечения военнослужащих // Стратегическая стабильность. – 2005. – № 2 (31). – С. 39-44.

² См.: Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

В результате проведённых в 2002–2004 годах изменений военно-социального законодательства система пенсионного обеспечения военнослужащих оказалась настолько урезанной, что сегодня она уже не в состоянии адекватно реагировать на инфляционные процессы. Так, с 1 июля 2002 года военные пенсионеры до достижения ими возраста, дающего право на пенсию по старости, уже не вправе оплачивать в 50%-ном размере жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ).

Согласно статьи 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...», для исчисления пенсии учитываются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, оклады по должности, воинскому или специальному званию и процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. В соответствии со статьёй 49 вышеназванного закона военные пенсии индексируются и подлежат пересмотру:

а) при повышении стоимости жизни и оплаты труда – в соответствии с законодательством Российской Федерации об индексации денежных доходов и сбережений населения;

б) при увеличении денежного довольствия военнослужащих – исходя из уровня увеличения учитываемого при исчислении пенсий денежного довольствия соответствующих категорий военнослужащих;

в) при повышении установленного федеральным законом минимального размера пенсии по старости.

Таким образом, увеличение любой составляющей денежного довольствия военнослужащих одновременно влечёт пересмотр размеров военных пенсий.

Кроме того, в последние годы введена норма, согласно которой размеры денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и соответственно пенсии военнослужащих должны индексироваться пропорционально повышению окладов соответствующих категорий государственных

ных служащих. При этом оклады денежного содержания военнослужащих должны повышаться Правительством Российской Федерации в порядке и сроки, которые предусмотрены для федеральных государственных служащих (п. 2 ст.12 Федерального закона «О статусе военнослужащих», ст. 6 Федерального закона от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда»¹).

Однако в отношении военных пенсионеров была допущена явная несправедливость: с 1 января 1995 года по 28 февраля 1998 года им не пересчитывались военные пенсии в связи с повышением на 25% должностных окладов действующим военнослужащим. Поскольку нормативных документов подзаконного уровня, регламентирующих решение данной проблемы, издано не было, то военные пенсионеры вынуждены были обращаться за защитой своих законных прав в судебные органы.

Наконец в октябре 2007 года об этом ущемлении прав военных пенсионеров один из них в ходе «прямой линии» доложил лично Президенту Российской Федерации. Вопрос с пересмотром военных пенсий был решён лишь благодаря личному вмешательству Президента Российской Федерации, который пообещал урегулировать эту проблему и 18 октября 2007 г. подписал Указ № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров». Этим указом, Правительству России было поручено произвести лицам, проходившим военную службу и службу в органах внутренних дел, единовременную доплату к пенсиям, в связи с увеличением военнослужащим и сотрудникам органов МВД России по воинской должности (должностных окладов) на 25% за период с 1 января 1995 года по 28 февраля 1998 года.

В период нехватки бюджетных средств для решения проблем пенсионеров в деятельности исполнительной власти обо-

¹ См.: Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000 г., № 26, ст. 2729; 2002 г., № 18, ст. 1722; 2003 г., № 40, ст. 3818; 2005 г., № 1 (часть I), ст. 24.

значилась тенденция введения для отдельных категорий государственных служащих в целом, и военнослужащих в частности, различных денежных надбавок, которые, однако, не учитываются при исчислении пенсий.

Так, например, с 1 марта 2005 года было произведено увеличение денежного довольствия военнослужащим за счёт введения ежемесячной надбавки в размере одного должностного оклада военнослужащего, но эта надбавка не учитывается при расчёте военных пенсий¹. С 1 января 2005 года всем действующим военнослужащим был увеличен размер надбавки за сложность и напряжённость (в столичном регионе до 200% должностного оклада), однако и эта надбавка не учитывается при расчёте военной пенсии².

Таким образом в Российской Федерации сложилась практика повышения денежного довольствия военнослужащим за счёт введения различных надбавок и дополнительных выплат. При этом не происходит повышения их денежного содержания и, следовательно, не осуществляется повышение военных пенсий.

Не была восстановлена социальная справедливость и в вопросе исчисления военных пенсий с учётом фактической стоимости продовольственного пайка. В расчёт военных пенсий до недавнего времени входила явно заниженная месячная стоимость продовольственного пайка. Так, с 1 января 2000 года по 31 ноября 2007 года пенсионные отделы военкоматов при исчислении пенсии руководствовались не реальной стоимостью общевоинского пайка, а применяли заниженную сумму, из рас-

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 177 «О ежемесячном денежном поощрении отдельных категорий военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания» // Красная звезда. – 2005. – 22 февраля.

² См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 5 февраля 2005 г. № 33 г. «Об установлении окладов по воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и о выплате ежемесячной надбавки за сложность, напряжённость и специальный режим военной службы некоторым категориям военнослужащих» // Российская газета. – 2005. – 3 марта.

чѣта 20 рублей в сутки. При этом военкоматы ссылались на то, что в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» и последующими законами о федеральном бюджете денежная компенсация взамен продовольственного пайка была законно ограничена в размере 20 рублей в сутки.

Большинство военных пенсионеров вынужденно мирились с явно несправедливым подходом к исчислению размеров компенсации взамен продовольственного пайка, однако многие из них обращались в суды и выигрывали судебные иски.

Создавшимся положением серьезно озаботился аудитор Счѣтной палаты Российской Федерации А. А. Пискунов, который в сообщении в Комитет Государственной Думы по обороне указал, что замена продпайка денежной компенсацией в размере 20 рублей в сутки, а не в размере его действительной стоимости «вошла в правовое противоречие с действующим федеральным законом, требуется безотлагательное приведение в соответствие всех существующих законодательных и нормативно-правовых норм в этой сфере, которые не ущемляли бы законные права и интересы военнослужащих и военных пенсионеров»¹. По данным Счѣтной палаты, только в 2004–2005 годах судами было принято около 5 тысячи положительных решений по искам о возмещении реальной стоимости продпайка. Присуждаемые суммы выплат продпайковых военным пенсионерам составляли до 60 тыс. рублей.

В защиту прав военных пенсионеров выступил и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукин, который в порядке статьи 31 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» направил обращение в адрес Председателя Верховного Суда Российской Федерации с предложением рассмотреть на заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации вопрос о том, исходя из каких сумм (месячной

¹ См.: *Жирнова И.* Счѣтная палата выставила счет // Красная звезда. – 2005. – 19 октября.

стоимости продовольственного пайка или денежной компенсации взамен продовольственного пайка – 20 рублей в сутки, установленной федеральными законами о бюджете) должен производиться пересмотр пенсий военнослужащим¹.

Указанная проблема исследовалась и в Конституционном Суде Российской Федерации, который в определении от 14 декабря 2004 г. № 429-О признал, что понятие «денежное довольствие для исчисления пенсии военнослужащим» отличается от понятия «денежное довольствие военнослужащих», определяемого статьями 12 и 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих», и имеет самостоятельное нормативное значение для целей исчисления пенсии и её пересмотра военным пенсионерам: увеличение любой из составляющих денежного довольствия для исчисления пенсии, в том числе стоимости продовольственного пайка как конкретной формы продовольственного обеспечения военнослужащих, предполагает пересмотр пенсии².

Ситуация с индексацией пайковых денег грозила выйти из-под контроля. По оценкам депутатов Государственной Думы Российской Федерации, к концу 2007 года долг государства перед военными пенсионерами в части недоплаченных продпайковых сумм достиг 100 миллиардов рублей (для сравнения: военный бюджет в 2007 году составлял 822 млрд. руб.)³.

В этой связи Правительство Российской Федерации решилось на внесение изменений в законодательство, по его инициативе с 1 декабря 2007 года были внесены изменения в законода-

¹ См. подробно: Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукина Председателю Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедеву // Интернет-сайт <http://www.yabloko.ru>.

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2004 г. № 429-О «По запросу Калининградской областной Думы и жалобам граждан Степанова Р. А. и Тюльпина В. Е. на нарушение конституционных прав и свобод...» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 2.

³ См.: *Гафутулин Н.* Пайковой цуцванг // Красная звезда. – 2007. – 7 июня.

тельные акты, регулирующие вопросы денежного довольствия и продовольственного обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу, которыми исключены правовые основания для выплаты либо учёта при исчислении пенсии денежной компенсации взамен продовольственного пайка и денежной продовольственной компенсации соответственно.

Теперь (1 декабря 2007 года) стоимость продовольственного пайка в состав денежного довольствия, учитываемого для исчисления пенсий, не включается, но в денежном выражении сохранена путём включения её в оклад по воинскому (специальному) званию. Однако заметим, что в оклад по воинскому (специальному) званию была включена не фактическая стоимость продовольственного пайка (в 2007 году – 2022 руб. в месяц), а всё та же заниженная сумма – 608 руб. в месяц или 20 руб. в сутки.

Официально заявлено, что с включением денежной компенсации взамен продпайка в оклад по воинскому (специальному) званию, указанная сумма будет индексироваться при очередных увеличениях этих окладов. Вместе с тем следует обратить внимание на то обстоятельство, что всё начисленное денежное довольствие облагается подоходным налогом (НДФЛ), так что ощутимой прибавки не произошло. Если действующие военнослужащие и ощутили определённое увеличение доходов за счёт включения денежной компенсации взамен продпайка в оклад по воинскому (специальному) званию, то только благодаря тому, что из их денежного содержания начисляются материальная помощь, единовременное вознаграждение и квартальные премиальные. Но ведь военных пенсионеров эти начисления не касаются. Выходит, что их чаяния в очередной раз проигнорировали.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страхо-

вании в Российской Федерации» работодатели уплачивают за своих работников суммы страховых взносов в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, в том числе и за работающих военных пенсионеров, получающих пенсию в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...»¹.

Однако страховые взносы, уплаченные работодателем за застрахованное лицо, до недавнего времени учитывались только при перерасчете трудовой пенсии, установленной по закону Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Военные же пенсионеры, работающие по трудовому договору, не имели возможности получать страховую часть трудовой пенсии с учётом страховых взносов, отражённых на их индивидуальных лицевых счетах.

Сомнительность такого положения была очевидной, ведь в статье 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» определено, что страховые взносы – это «индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтённой на его индивидуальном лицевом счёте»².

¹ См.: Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Российская газета. – 26 февраля 1993.

² См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г., № 51, ст. 4832.

Таким образом, в этом законе прямо указывается на то, что государство обязано возвращать эти возмездные платежи пенсионерам, в том числе и военным. Тем не менее, до недавнего времени Пенсионный фонд Российской Федерации не возвращал работающим военным пенсионерам страховых сумм. Тем самым сложилась парадоксальная ситуация, когда работающие военные пенсионеры участвовали в пенсионной реформе только в качестве доноров на этапе формирования страховой части индивидуального лицевого счета в Пенсионном фонде Российской Федерации. Ведь, несмотря на поступление страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию, эти денежные средства в виде страховой части трудовой пенсии по старости к военным пенсионерам не возвращались.

Таким образом, устаревшая система пенсионного обеспечения военнослужащих пришла в противоречие с системой нового (страхового) пенсионного законодательства Российской Федерации. Явная несправедливость в отношении работающих военных пенсионеров, побудила многих из них к судебной защите своих прав. Дело дошло до Конституционного Суда Российской Федерации, куда обратился с жалобой военный пенсионер В. В. Наумчик. Этот пенсионер, имеющий страховой стаж, требуемый для назначения трудовой пенсии и достигший 60-летнего возраста, получил отказ Пенсионного фонда Российской Федерации в начислении ему второй пенсии (страховой части трудовой пенсии по старости).

Гражданин В. В. Наумчик в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации оспорил конституционность пунктов 2 и 3 статьи 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹. По этому закону граждане, ко-

¹ См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г., № 51, ст. 4831.

торые имеют право на разные пенсии (гражданскую или военную), вправе выбрать из них ту пенсию, которая их больше устроит. Исключение из этого правила сделано только для узкого круга наших граждан, которым российское законодательство разрешило получать одновременно две пенсии (граждане, ставшие инвалидами вследствие военной травмы, участники Великой Отечественной войны, лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда» и др.).

Конституционный Суд Российской Федерации согласился с доводами военного пенсионера и пришёл к выводу, что положения двух федеральных законов «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» не предусматривают правового механизма, гарантирующего работающим по трудовому договору военным пенсионерам вместе с получаемой пенсией по государственному пенсионному обеспечению также получение страховой части трудовой пенсии с учётом страховых взносов, которые накопились на их личных счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации.

В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации ещё 11 мая 2006 г. вынес определение № 187-О, в соответствии с которым федеральному законодателю надлежало в срок не позднее 1 января 2007 года предусмотреть правовой механизм, гарантирующий выплату работающим по трудовому договору военным пенсионерам помимо пенсии по государственному пенсионному обеспечению и страховой части трудовой пенсии с учётом страховых взносов, отражённых на их индивидуальных счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации¹.

¹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2006 г. № 187-О «По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 5.

Однако российские законодатели в установленный срок не исполнили вступившего в законную силу решения Конституционного Суда Российской Федерации. Только лишь по прошествии двух лет был принят Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения»¹. В соответствии с этим федеральным законом военные пенсионеры при наличии у них условий для назначения трудовой пенсии по старости, имеют право на одновременное получение пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности, а также трудовой пенсии по старости (за исключением её базовой части).

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ вступил в силу со дня его официального опубликования (24 июля 2008 г.). Однако изменения, внесённые в военно-пенсионное законодательство, в части установления страховой части трудовой пенсии по старости гражданам, получающим пенсию за выслугу лет или пенсию по инвалидности в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...», распространяются на правоотношения, возникшие с 1 января 2007 года. Это означает, что расчёт пенсий военным пенсионерам с учётом страховых взносов, отражённых на их индивидуальных лицевых счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации должен производиться с 1 января 2007 года.

Однако в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ далеко не все работающие военные пенсионеры смогут претендовать на получение страховой части трудовой пенсии.

¹ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2008 года № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения» // Российская газета. – 2008. – 25 июля.

Во-первых, для получения страховой части трудовой пенсии военный пенсионер после увольнения с военной службы должен иметь официальный страховой стаж не менее 5 лет. Чтобы получать «вторую» пенсию после увольнения с военной службы необходимо не только 5 лет отработать, но и работодатель военного пенсионера весь указанный период должен ежемесячно отчислять соответствующие страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Если же военный пенсионер получает неофициально зарплату, а его работодатель не отчисляет страховых взносов, то и страховая часть трудовой пенсии формироваться не будет. Таким образом, размер страховой части трудовой пенсии находится в прямой зависимости от величины легальной заработной платы и соответственно размера страховых взносов конкретного человека за страховой период: чем выше официальная зарплата, тем больше страховые взносы и соответственно тем больше пенсия.

В случае назначения военному пенсионеру страховой части трудовой пенсии в страховой стаж не включаются периоды военной службы, с учётом которой был определён размер его военной пенсии, а в случае назначения пенсии по инвалидности – периоды военной и приравненной к ней службы, предшествовавшие назначению этой пенсии. Тем самым законодатель ограничил военнотрудовых, получающих в период прохождения военной службы дополнительные доходы по трудовым договорам в праве на получение страхового стажа для назначения страховой части трудовой пенсии одновременно с получением выслуги лет, необходимой для назначения ему военной пенсии.

Во-вторых, для получения страховой части трудовой пенсии введены жёсткие ограничения по возрастному цензу: для получения такого рода права военный пенсионер должен достичь общегражданского пенсионного возраста, дающего основание для назначения трудовой пенсии по старости (60 лет для мужчин и 55 лет – для женщин).

При этом наличие у военных пенсионеров льготной выслуги лет (за службу в особых условиях: в удалённой либо особой местности, участие в боевых действиях и пр.) не учитывается.

Таким образом, только при соблюдении указанных выше двух условий военный пенсионер имеет право на выплату ему страховой части трудовой пенсии.

Действие Федерального закона от 22 июля 2008 года № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения» помимо военнослужащих распространяется на работников прокуратуры, сотрудников МВД, таможенной службы и федеральных государственных служащих.

Так, только в Министерстве обороны Российской Федерации на пенсионном обеспечении состоят 1,2 млн. военных пенсионеров. С учётом же численности членов семей бывших военнослужащих, от деятельности органов социального обеспечения Министерства обороны Российской Федерации зависит материальное благополучие более 2,5 млн. граждан России. На Министерство внутренних дел Российской Федерации возложено пенсионное обеспечение 671 тысяч пенсионеров (595 тыс. сотрудников МВД, 53 тыс. военнослужащих внутренних войск, 37 тыс. сотрудников ГПС МЧС и 13 тыс. бывших налоговых полицейских, 76 тыс. членов их семей)¹.

В силу незначительного размера военных пенсий, каждый третий военный пенсионер после увольнения с военной службы вынужден продолжать трудовую деятельность. Однако под действие Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ подпадает только 480 тысяч военных пенсионеров (те, кто достигли пенсионного возраста по старости и имеют 5-летний страховой стаж).

¹ См.: Материалы парламентских слушаний «Состояние и пути совершенствования системы пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу (службу), и членов их семей» // – М.: Комитет по обороне Государственной Думы. – 2007. – 7 июня.

Очевидно, что, предоставив работающим военным пенсионерам право получать страховую часть трудовой пенсии по старости, государство создаёт определённые стимулы для удержания их на рынке труда. Однако необходимо понимать и то, что желание военных пенсионеров работать – это вынужденная необходимость, вызванная высокой стоимостью жизни и невысоким размером собственно военных пенсий. В этой связи правом, которое закреплено изменениями в военнопенсионном законодательстве, военные пенсионеры, очевидно, будут пользоваться лишь до тех пор, пока размеры их пенсий не достигнут величины реального прожиточного минимума, обеспечивающего достойный уровень их жизни. По данным социологических опросов, после этого до 70% работающих военных пенсионеров, будут готовы полностью прекратить трудовую деятельность¹.

По экспертным оценкам в настоящее время фактический возраст выхода на пенсию военнослужащих в среднем составляет 44,4 года, а выход на пенсию по инвалидности в следствие военной травмы – 42,4 года. В целом же средний возраст назначения пенсий в современной России составляет 54,5 лет². Таким образом, фактический средний возраст выхода на пенсию военнослужащих наступает на 10 и более лет раньше, чем у большинства россиян. Возникает вопрос о справедливости установления достаточно высокого возрастного ценза для получения работающими военными пенсионерами права на выплату страховой части трудовой пенсии (60 лет для мужчин и 55 лет – для женщин). В этой связи думается, что отечественное военно-

¹ См.: Федотов А.И. Совершенствование системы пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации. – 2006. – 168 с.

² См.: Малеева Т. М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад / Независимый институт социальной политики. – М.: Проматур. – 2005. – С. 36.

пенсионное законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Тем не менее, с вступлением в силу Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения» значительная часть военных пенсионеров получила право к пенсии за выслугу лет (или пенсии по инвалидности) прибавить также и страховую часть трудовой пенсии по старости, что является важной победой военных пенсионеров в борьбе за свои социальные права.

Уровень пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей является не только показателем отношения государства к защитникам Отечества, но и прямо влияет на качество комплектования силовых структур военнослужащими.

В этой связи уместно напомнить, что в соответствии с Соглашением о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников СНГ от 15 мая 1992 года¹, уровень пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей, устанавливаемый законодательством государств – участников СНГ и Соглашением о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года², не может быть ниже уровня, установленного ранее законодательными и другими нормативными актами бывшего Союза ССР.

¹ См.: Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств - участников Содружества Независимых Государств (Ташкент, 15 мая 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 6. – С. 6.

² См.: Соглашение между государствами - участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей (Минск, 14 февраля 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 2. – С. 56.

§ 4. Влияние социально-правовых проблем на строительство Вооружённых Сил Российской Федерации

Одним из слагаемых военной безопасности Российской Федерации является состояние её Вооружённых Сил, которое определяется не только уровнем технической оснащённости и обученности войск, но и морально-психологическим состоянием личного состава, которое напрямую зависит от социально-правовой защищённости военнослужащих и членов их семей.

По экспертным оценкам, сегодня материальное положение и уровень доходов военнослужащих оставляют их в числе социально незащищённых категорий граждан. Десятилетиями не решаемая жилищная проблема значительной части военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, также отрицательно сказывается на уровне морально-психологического состояния военнослужащих.

Издержки в решении вопросов социально-правовой защиты военнослужащих влекут их массовые обращения в военные суды. Статистика убедительно показывает, что с 1993 года в военные суды с различными жалобами обратилось более одного миллиона военнослужащих, причём в разные годы от 87 до 90% поданных жалоб военными судами удовлетворялись¹.

Состоянием уровня жизни профессиональных военнослужащих озаботилась Счётная палата Российской Федерации. В письме её Председателя С. В. Степашина от 30 декабря 2004 г. № 01-1781/15-10 обращено внимание на то, что, несмотря на проведенные мероприятия по реформированию системы денежного довольствия, реальные доходы военнослужащих и их жизненный уровень остаются невысокими, что является одной из причин неполной укомплектованности Вооружённых Сил личным составом. В Министерстве обороны увольняется более 30%

¹ См.: Петухов Н. А. Социальные и правовые проблемы становления, развития и функционирования системы военных судов России: Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – М., 2003. – С.5.

молодых офицеров, окончивших военно-учебные заведения, выслуга лет которых не превышает 5 лет, из военных училищ ежегодно уходит до 10 тысяч курсантов, не завершивших обучение. В результате этого ежегодные неэффективные расходы Министерства обороны Российской Федерации составляют около 16,0 миллиардов рублей¹. Вал досрочного увольнения офицеров с военной службы пришёлся на 1998 год, когда Вооружённые Силы Российской Федерации покинули 65 тысяч человек. Ныне эта цифра заметно ниже, однако проблема остается. По мнению заместителя начальника Главного управления кадров Министерства обороны Российской Федерации генерал-лейтенанта А. П. Павловского, причина досрочного увольнения с военной службы офицеров лежит, прежде всего, в экономической плоскости².

Замена с 1 января 2005 года ранее действовавших прав военнослужащих на денежные компенсации не привела к реальному улучшению материального положения военнослужащих и членов их семей. Непосредственно после введения в действие Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации...»³ в Министерстве обороны Рос-

¹ См.: Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. № 01-1781/15-10. Текст письма официально опубликован не был. // – М.: Электронная правовая система «Гарант»: <http://www.garant.ru>.

² См.: Павловский А. П. Золотой фонд страны // Красная звезда. – 2008. – 23 января.

³ См.: Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004 г., № 35, ст. 3607; 2005 г., № 1 (часть I), ст. 37.

сийской Федерации было проведено социологическое исследование, результаты которого были направлены в Совет Федерации. Согласно официальным данным, более 80% офицерского состава армии и флота негативно отнеслись к монетизации льгот. По состоянию на начало 2005 года лишь 15% офицеров и прапорщиков (мичманов) и 27% военнослужащих срочной службы были удовлетворены законом о монетизации. При этом только 5% офицеров и прапорщиков (мичманов) были удовлетворены своим материальным положением (в 2003 г. этот показатель составлял 20%)¹.

После введения с 1 марта 2005 года ряда дополнительных выплат для военнослужащих в Министерстве обороны был повторно проведён социологический опрос. Однако процент военнослужащих, удовлетворённых монетизацией льгот возрос лишь до 24% (против 15% при первом опросе), и то лишь среди младших офицеров². Заместитель командующего РВСН по воспитательной работе генерал майор А. С. Селюнин констатирует, что в ходе социологического опроса, проведённого в 2006 году в РВСН, три четверти респондентов отметили, что если бы у них было право выбора между получением социальных льгот и денежными выплатами, они бы предпочли льготы³.

В канун Второго Всеармейского совещания офицеров войскового звена, состоявшегося в Москве 5 апреля 2006 года было проведено очередное официальное социологическое исследование по изучению изменения массового сознания личного состава Вооружённых Сил Российской Федерации. Исследование охватило 6162 респондентов (в их числе 3036 офицеров, прапорщи-

¹ См.: Бабакин А., Плугатарев И. Армия теряет доверие к своему руководству // Независимое военное обозрение. – 2005. – 28 января.

² См.: Иванов В., Плугатарёв И. Армия не доверяет власти, а власть армии (Минобороны засекретило данные социологических опросов, свидетельствующих о 80-процентной нелояльности офицерского корпуса к нынешней власти) // Независимое военное обозрение. – 2005. – 15 апреля.

³ См.: Селюнин А. С. Люди у ракет // Красная звезда. – 2006. – 26 мая.

ков и мичманов, 3126 солдат, матросов, сержантов и старшин). Как показывают результаты этого исследования только 53% офицеров и прапорщиков поддерживают курс руководства страны на проведение социально-экономических реформ. Уровень аналогичной поддержки среди рядовых и младших командиров несколько выше – 65%. В настоящее время 27% офицерского состава (каждый четвёртый) намерены оставить военную службу. Результаты исследования показывают, что на социальное самочувствие офицеров и прапорщиков оказывают негативное влияние низкая удовлетворенность материальным положением и нерешенность жилищных проблем¹.

Материалы комплексного исследования, выполненного сотрудниками 5-го отдела НИИ Прокуратуры Российской Федерации совместно с офицерами Главной военной прокуратуры и Главного управления воспитательной работы Министерства обороны Российской Федерации также свидетельствуют, что сегодня большинство военнослужащих по-прежнему оценивают степень соблюдения Федерального закона «О статусе военнослужащих», как весьма низкую. Более 50% военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, полагают, что действующее законодательство не обеспечивает их социальную защищённость².

Неудовлетворительное, даже по российским меркам, материальное обеспечение военнослужащих представляет потенциальную угрозу боеспособности Вооружённых Сил Российской Федерации. По мнению специалистов, негативные изменения кадрового состава Вооружённых Сил могут привести к тому, что они перестанут отвечать требованиям, предъявляемым к

¹ См.: Смысл жизни – служение Родине: в этом убеждают социологические исследования // Красная звезда. – 2006. – 6 апреля.

² См.: Зубков В. А. Проблемы социальной и правовой защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей // – М.: Сетевой журнал «Военное право»: <http://voenpravo.km.ru/view/>.

ним, и не смогут решать возложенные на них задачи по обеспечению военной безопасности государства¹.

Статс-секретарь – заместитель Министра обороны Российской Федерации генерал армии Н. А. Панков 1 июля 2005 года обнародовал доклад о состоянии воинской дисциплины и правопорядка в армии и на флоте. В докладе официально признано, что «эрозия разъедает офицерский корпус, утрачиваются главные традиции, размывается костяк офицерского корпуса... Особенно тревожит преступность в офицерской среде. В войсках обыденным явлением стали такие преступления, совершаемые офицерами, как уклонения от военной службы, хищения, злоупотребления должностными полномочиями»².

Ситуация, при которой почти половина военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации относятся негативно к правительственным реформам в области гарантий социальной защиты военнослужащих и членов их семей не может не беспокоить высшее военно-политическое руководство Российской Федерации. Так, В. В. Путин подчеркнул, что «достойное социальное положение военнослужащих – это не менее важный фактор в деле эффективного обеспечения обороны и безопасности, чем программа боевой подготовки или перевооружения армии и флота»³.

По данным Министерства обороны Российской Федерации денежное содержание российского офицера в 10–15 раз ниже денежного содержания его зарубежного коллеги при уже прак-

¹ См.: Сливков А. С. Правовое регулирование денежного довольствия военнослужащих: современное состояние и перспективы развития // Российский военно-правовой сборник. – 2004. – № 1.

² Панков Н. А. Доклад «Принимаемые Министерством обороны Российской Федерации меры по укреплению воинской дисциплины и правопорядка в армии и на флоте, направления дальнейшей деятельности» // – М.: Сайт Минобороны России, 2006. – <http://www.mil.ru>.

³ Путин В.В. Выступление на совещании в Министерстве обороны Российской Федерации 23 марта 2004 г. // Красная звезда. – 2004. – 24 марта.

тически равном соотношении цен на бензин, продукты питания, стоимость жилья и т.д.¹ Даже по российским показателям в целом материальное положение военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, уступает уровню доходов гражданского населения России. По данным Социологического центра Вооружённых Сил Российской Федерации, из пяти основных составляющих текущего совокупного дохода среднестатистического домохозяйства военнослужащие намного уступают среднему гражданину России в трёх из них, немного опережая в уровне денежного довольствия и средствах, выделяемых на обеспечение социальных льгот. Сегодня трудоспособное гражданское население страны имеет больше дополнительных доходов от предпринимательской деятельности, от использования собственности, доходов от сбережений и дополнительных заработков².

Одним из негативных последствий неудовлетворительного социального положения военнослужащих является снижение уровня правопорядка и воинской дисциплины в войсках. Проводимые исследования свидетельствуют, что 68% опрошенных считают основной причиной низкого состояния воинской дисциплины нерешённость социально-бытовых проблем многих военнослужащих³.

Будучи необеспеченными жильём и получающие весьма скромное денежное вознаграждение за нелёгкий ратный труд, многие профессиональные военнослужащие вынуждены подра-

¹ См.: Кириллов Н. Беднеем год от года // Красная звезда. – 2005. – 10 ноября.

² См.: Пивень Л. В. Материальное положение военнослужащих и членов их семей в зеркале военной социологии // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – «За права военнослужащих», 2006.

³ См.: Дамаскин О. В. Криминологические проблемы правовой работы в Вооружённых Силах Российской Федерации: Дисс... докт. юрид. наук. – М., 1994. – С. 400.

батывать, чтобы решить те или иные социальные и бытовые проблемы и обеспечить достойный уровень жизни членам своих семей. Начиная с временной работы, отдельные военнослужащие постепенно настолько втягиваются в деятельность различных предпринимательских структур, что наносят существенный вред интересам военной службы.

Процесс участия военнослужащих в деятельности различных предпринимательских структур не может не беспокоить высшее военное руководство, в связи с чем ещё в 1993 году была издана директива Министра обороны Российской Федерации № Д-2 «О мерах по пресечению участия военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации в предпринимательской деятельности»¹. В указанной директиве констатируется, что, несмотря на принимаемые меры, в армии и на флоте продолжается участие военнослужащих в деятельности различных предпринимательских структур. В ряде случаев это участие носит настолько уродливый и циничный характер, что не только подрывает авторитет военнослужащих в народе, но и в глазах общественности ставит под сомнение наличие дисциплины, организованности и порядка в Вооружённых Силах. Подавляющее большинство занимавшихся предпринимательской деятельностью военнослужащих, не имея соответствующей ни теоретической, ни практической подготовки, оказались легкой и привлекательной добычей дельцов от бизнеса, что явилось одной из причин нанесения государству и Вооружённым Силам Российской Федерации значительного материального ущерба. Широкое распространение получила практика передачи в аренду зданий, сооружений, техники, земельных участков.

¹ См.: Директива Министра обороны Российской Федерации от 12 января 1993 г. № Д-2 «О мерах по пресечению участия военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации в предпринимательской деятельности». – М.: МО РФ, 1993.

По данным Счётной палаты Российской Федерации в 2000 году финансовые нарушения в сфере национальной обороны составили почти 1,5 млрд. рублей; за 2002 год – 2 млрд. 382,9 млн. рублей. За период с 1999-го по 2004 год, в ходе проверок в силовых структурах России были выявлены финансовые нарушения на общую сумму свыше 14 млрд. рублей. Только в 2005 году Счётная палата Российской Федерации выявила в сфере национальной обороны финансовых нарушений на сумму 1 млрд. 892,17 млн. рублей. По выявленным фактам нарушений в социальной сфере органами военной прокуратуры возбуждено 98 уголовных дел. Всего в 2005 году по итогам проверок Счётной палаты 45 материалов были направлены в Главную военную прокуратуру, в отношении военнослужащих и гражданского персонала Минобороны России возбуждено 127 уголовных дел¹.

Несмотря на принимаемые меры, финансовые нарушения в сфере национальной обороны происходили и в дальнейшем. По данным аудиторов Счётной палаты Российской Федерации в 2006–2007 годах в военном ведомстве нецелевым образом было израсходовано 164,1 млн. рублей средств федерального бюджета, что составляет более 70% от общих сумм нецелевого использования бюджетных средств в Российской Федерации².

Нельзя не согласиться с мнением доктора юридических наук К. В. Фатеева, что «сегодня одним из внутренних источников угроз военной безопасности государства выступает юридическая опасность, которая характеризуется как способность в результате низкого уровня правового регулирования военной организации государства, выраженного в пробельности и противоречивости правовой системы, бездеятельности, непрофессиональности и коррумпированности должностных лиц, причинить

¹ См.: Мясников В. На высоте в армии – воровство // Независимое военное обозрение. – 2006. – 19 мая.

² См.: Щеглов А. Счетная палата выявила чемпиона по разбазариванию госсредств // Независимое военное обозрение. – 2008. – 4 апреля.

вред интересам государства в военной сфере, вызвать недоверие к праву и государству в целом»¹.

Исследования показывают, что до 75% преступлений в Вооружённых Силах совершается по корыстным мотивам, зачастую связанным с необходимостью обеспечения виновными элементарных, жизненных потребностей в питании и т. п. По экспертным оценкам, 72% офицеров характер материального стимулирования, сложившийся в Министерстве обороны, не побуждает их к добросовестной военной службе, 23% офицеров расценивают характер финансирования как стимул к исполнению служебных обязанностей с незначительной самоотдачей². Невозможность найти иной, законный источник средств существования толкает ряд военнослужащих на нарушение закона и совершение преступлений.

В последние годы, несмотря на существенное сокращение численности Вооружённых Сил Российской Федерации, общее количество происшествий и преступлений, совершаемых военнослужащими, не сокращается. По всем ведомствам, в которых предусмотрена военная служба, ежегодно регистрируется порядка 20 тысяч преступлений. Собственно в Вооружённых Силах Российской Федерации ежегодно регистрируется 15–16 тысяч преступлений.

В целом же по Российской Федерации ежегодно регистрируется более 3,5 млн. преступлений. Таким образом, коэффициент преступности в войсках в 2–2,5 раза ниже, чем в целом по стране. По данным Министерства обороны Российской Федерации если в среднем по стране на каждые 10 тысяч человек коли-

¹ См.: Фатеев К. В. Юридические опасности военной безопасности Российской Федерации // Право в Вооружённых Силах. – 2003. – № 12.

² См.: Косован О. А. Криминальная ситуация в воинских формированиях страны как угроза военной и национальной безопасности // Российский военно-правовой сборник. – 2004. – № 1.

чество преступлений составляет 246 случаев, то в Вооружённых Силах – 167 случаев¹.

Таблица 21

Количество преступлений и происшествий, зарегистрированных в Вооружённых Силах Российской Федерации

Виды преступлений и происшествий	Период (годы)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
преступления	14757	16335	20171	20747	16899	12196
происшествия	306	339	1119	505	350	351
самоубийства военнослужащих	243	246	276	210	224	184

Однако существующий уровень военной преступности нельзя считать приемлемым. Вооружённые Силы всегда считались символом порядка, и каждое правонарушение здесь должно закономерно восприниматься как чрезвычайное происшествие.

Следует отметить, что *в последние годы меняется и структура военной преступности.*

Во-первых, в последние годы отмечается резкое увеличение доли преступлений, совершаемых офицерами. По данным Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. Лебедева, в 2005 году каждый седьмой из осуждённых за те или иные преступления военнослужащих является офицером. Вообще же с 1991 года число осуждённых офицеров в России увеличилось в

¹ См.: Выступление Министра обороны на заседании Государственной Думы 15 февраля 2006 г. по вопросу «О состоянии воинской дисциплины в Вооружённых Силах и мерах по ее укреплению» // Красная звезда. – 2006. – 18 февраля.

9 раз¹. По данным Главной военной прокуратуры, если в 2004 году офицеры совершали каждое десятое от всех преступлений в Вооружённых Силах, то в 2008 году уже каждое четвертое преступление².

Во-вторых, на фоне явного увеличения денежных вливаний в национальную оборону наблюдается тенденция роста в военной среде преступлений, связанных с коррупцией. По оценке Главного военного прокурора Российской Федерации С. Н. Фридинского в последние годы суммы ущерба от этих преступлений выросли в три раза и приблизились к цифре в миллиард рублей. Если в 2002 году к уголовной ответственности за коррупцию были привлечены всего четверо генералов и адмиралов, то в 2006 году – уже девятнадцать высших офицеров³. В 2007 году к уголовной ответственности были привлечены 16 генералов, 180 офицеров в звании полковника, 244 командира воинских частей⁴. Только за первое полугодие 2008 года к уголовной ответственности привлечены 103 командира воинских частей и начальника учреждений, свыше 260 воинских должностных лиц, в том числе 10 генералов⁵. Всего же в первом полугодии 2008 года органами военной прокуратуры в поднадзорных войсках было зарегистрировано свыше тысячи преступлений коррупционной направленности, в том числе 720 совершённых офицерами.

¹ См.: *Плугатарёв И.* 140 тысяч за голову комдива. Разгул офицерской преступности // Независимое военное обозрение. – 2006. – 21 апреля.

² См.: *Фалалеев М.* Ни дать ни взять: в войска направлены группы по борьбе с коррупцией // Российская газета. – 2008. – 4 августа.

³ См.: *Фридинский С. Н.* Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Главного военного прокурора Российской Федерации // Российская газета. – 2007. – 20 апреля.

⁴ См.: *Князьков С.* Закон и порядок // Красная звезда. – 2008. – 9 февраля.

⁵ См.: *Фридинский С. Н.* Единым фронтом против коррупции // Военно-промышленный курьер. – 2008. – №30 (246). – 30 июля – 5 августа.

Наиболее часто в военной среде коррупция проявляется при составлении контрактов и организации тендеров по закупке дорогостоящей техники для Минобороны России, а также при составлении договоров на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в интересах обороны. Проблема осложняется тем, что до настоящего времени отсутствует чёткое понятийное определение коррупции и составляющих её элементов. В результате пробельности отечественного уголовного законодательства нередко заведомо преступные действия отдельных воинских должностных лиц при организации тендеров пытаются выдать за добросовестное заблуждение виновных лиц.

В-третьих, результаты прокурорско-следственной практики свидетельствуют, что возрастает число преступлений, связанных с посягательствами на военное имущество. Суммы ущерба по уголовным делам, расследованным военными прокурорами в 2003 и 2004 годах, сопоставимы с годовым содержанием дивизии: по продовольствию – около 40 миллионов рублей, по горюче-смазочным материалам – 148 миллионов, по денежному довольствию – около 309 миллионов. В 2004 году за совершение преступлений, связанных с посягательствами на федеральную собственность, привлечены к уголовной ответственности около 400 различных должностных и материально-ответственных лиц, в том числе за посягательства на денежные средства – 258, вещевое имущество – 33, продовольствие – 39, ГСМ – 60 человек¹.

Также в последние годы отмечается рост правонарушений, связанных с незаконной передачей воинскими должностными лицами сторонним организациям и частным лицам нежилых и жилых помещений. Так, только в 2007 году из незаконного владения коммерческих структур было изъято и возвращено воинским частям и квартирно-эксплуатационным частям 21 нежилое помещение общей площадью более 4,2 тысяч квадратных мет-

¹ См.: Пономаренко А. Г. Закон един для всех // Красная звезда. – 2005. – 3 февраля.

ров. За незаконное использование объектов недвижимости, находящихся в ведении Минобороны России, в федеральный бюджет было взыскано более 3,6 миллионов рублей. Только в 2007 году благодаря усилиям военных прокуроров было освобождено 96 незаконно занимаемых квартир общей площадью более 4,5 тыс. кв. метров. Лицами, которые обогатились путём незаконной реализации ГЖС, был возмещен причиненный государству ущерб на общую сумму 7,4 миллионов рублей¹.

В-четвёртых, в результате проводимой предупредительной работы, а также вследствие сокращения сроков военной службы по призыву и общего количества военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, в 2006 – 2008 годах более чем на треть сократилось количество насильственных преступления в отношении сослуживцев и подчиненных. Как следствие, почти вдвое уменьшилось количество военнослужащих, погибших от этих преступлений².

Таким образом, современная правоприменительная практика органов военной юстиции и органов военного управления в борьбе с правонарушениями, свидетельствует, что причины преступности военнослужащих в основном совпадают с общими причинами преступности в целом в стране и обусловлены в первую очередь нерешённостью многих социальных проблем.

Рассмотрев влияние социально-правовых проблем в военной сфере на строительство Вооружённых Сил Российской Федерации, приходим к следующим выводам:

1. Особый правовой статус военнослужащих и специфический характер их деятельности, сопряженной с опасностью для жизни и здоровья, специальные требования и условия прохождения военной службы предполагают предоставление данной

¹ См.: Мохов В. Благими намерениями ... // Красная звезда. – 2008. – 13 мая.

² См.: Ямшинов Б. Наступление на дедовщину // Российская газета. – № 4473. – 2007. – 21 сентября. – № 4473.

категории лиц (а в определённых случаях – и членам их семей) повышенных социальных гарантий.

Осуществлённая с 1 января 2005 года замена льгот прямого действия на социальные гарантии, устанавливаемые на подзаконном уровне, привела к фактическому сужению гарантированных законом прав и преимуществ военнослужащих и членов их семей.

Увеличение размеров должностных окладов военнослужащих до уровня соответствующих размеров должностных окладов соответствующих категорий федеральных государственных служащих принесло реальное увеличение доходов военнослужащих пока всего на уровень, адекватный годовому росту инфляции в Российской Федерации.

Произошедшее в 2005–2008 годах определённое увеличение денежного довольствия военнослужащих, не разрешило проблем повышения их социально-правового статуса. По-прежнему материальное положение и уровень доходов значительной части военнослужащих оставляют их в числе малообеспеченных категорий граждан.

2. В целях усиления социальной защиты военнослужащих на законодательном уровне целесообразно ввести запрет на приостановление другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации прав и социальных гарантий военнослужащим, установленных Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

В законодательстве Российской Федерации также следует предусмотреть норму, устанавливающую, что правовые и социальные гарантии военнослужащим, включая меры их правовой защиты, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», могут быть отменены или снижены федеральными законами только путём замены соответствующими компенсационными мерами материального и иных видов обеспечения.

3. Наиболее острой социальной проблемой Вооружённых Сил Российской Федерации является нуждаемость в улучшении жилищных условий значительной части военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. При этом потребности Минобороны России в формировании фонда служебного жилья для военнослужащих удовлетворены только наполовину, что не позволяет реализовать в установленные законом сроки (3 месяца) право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на получение служебного жилья. Отсутствие собственного жилья является основной причиной неудовлетворенности военнослужащими условиями военной службы.

Эффективного и действенного механизма реализации жилищных прав военнослужащих до настоящего времени ещё не выработано. Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости принятия на федеральном уровне решения о массовом строительстве жилья и его передаче на условиях социального найма либо по договору пользования служебной жилой площадью бесквартирным военнослужащим и членам их семей.

4. Нынешнее состояние социально-правовых гарантий военнослужащих не позволяет с должной эффективностью решать возложенные на них задачи. В условиях нерешённости острых социальных проблем кадровых военнослужащих наблюдается тенденция роста преступности среди офицерского состава, в том числе должностных лиц, занимающих командные и материально-ответственные должности.

В сложившихся условиях требуется совершенствование вопросов стимулирования прохождения военной службы, изменение военно-социальной политики в отношении военнослужащих в сторону реализации их жизненно важных интересов (обеспечение жильём, видами материально-технического обеспечения, необходимыми для надлежащего исполнения обязанностей военной службы и др.).



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возрастание военной нестабильности в непосредственной близости к границам Российской Федерации детерминирует необходимость строительства таких Вооружённых Сил, которые могли бы эффективно и адекватно противодействовать новым военным угрозам. В последние годы всё чаще стали возникать ситуации, требующие экстренного участия Вооружённых Сил Российской Федерации в обеспечении военной безопасности личности, общества и государства. Так, в августе 2008 года формирования Вооружённых Сил Российской Федерации пришлось отражать внезапное вторжение на территорию Южной Осетии вооружённых сил Грузии, подготовленных и оснащённых современным вооружением при активном участии США и других государств НАТО.

Опыт участия воинских формирований Вооружённых Сил Российской Федерации в грузино-осетинском вооружённом конфликте, несмотря на выполнение ими поставленных задач, вскрыл существенные пробелы в современном состоянии отечественной армии. В их числе: недостаточная численность сил быстрого реагирования, громоздкость и недостаточная мобильность современных дивизий, неготовность большинства воинских частей и соединений к немедленным действиям в боевой обстановке, их недостаточная укомплектованность профессионально обученными и подготовленными военнослужащими, низкий уровень боевой подготовки командных кадров, инертность системы управления войсками, недостаточная техниче-

ская оснащённость Вооружённых Сил современным вооружением, а также военной техникой и средствами связи.

Скоротечная война в Южной Осетии показала, что громоздкие дивизии, создававшиеся в эпоху «холодной» войны для ведения широкомасштабной, возможно ядерной войны, оказались менее пригодными в условиях внезапных локальных военных конфликтов, с которыми столкнулась Российская Федерация в начале XXI века.

Оказалось, что при общей численности Вооружённых Сил Российской Федерации свыше 1 млн. человек части постоянной боевой готовности насчитывают всего 170 тысяч военнослужащих. Таким образом, немедленно вступить в бой может только каждый пятый российский военнослужащий. Бесспорно, что в сложившихся условиях требуется повышение боевого потенциала и улучшение состояния Сил общего назначения, в первую очередь, соединений и воинских частей постоянной готовности.

Необходимость готовности к нейтрализации внезапных локальных войн и военных конфликтов на ограниченном театре военных действий определяет потребность трансформации существующей структуры войск и порядка их применения, оставшихся в наследство от «холодной» войны, к более компактным, гибким и мобильным силам, способным вести эффективные боевые действия в XXI веке. Указанные обстоятельства определяют переход на бригадную структуру Сил общего назначения, дислоцируемых в регионах, где существует угроза локальных военных конфликтов (прежде всего, Кавказский регион).

Также необходимо совершенствование нормативной правовой базы деятельности Сил общего назначения. В связи с меняющейся структурой Вооружённых Сил Российской Федерации, связанной с переходом от четырёхзвенной системы управления войсками (округ – армия – дивизия – полк) к трёхзвенной системе (округ – оперативное командование – бригада) представляется целесообразным ввести в действие нормативные акты, регламентирующие деятельность военных округов, а также

создаваемых оперативных командований как органов управления войсками. Так, необходима разработка Положения об оперативном командовании, в котором целесообразно определить правовой статус указанного командования, его задачи, порядок формирования и управления, обязанности должностных лиц командования и другие вопросы. Также требуется переработка Общевоинских уставов Вооружённых Сил Российской Федерации, которые ещё во многом ориентированы на дивизионно-полковую структуру армии. Реорганизация армейской структуры потребует и пересмотра основных положений боевых уставов, регламентирующих порядок применения сил и средств на поле боя. Кроме того, вопросы реорганизации структуры Вооружённых Сил требуют рассмотрения на Совете Безопасности Российской Федерации.

Несмотря на то, что опасность возникновения ширококомандной войны в современных условиях является маловероятной, всё же нет абсолютных гарантий, что скоротечность изменений военно-политической обстановки в современном нестабильном и динамично меняющемся мире не приведёт к реанимации угрозы ширококомандного военного столкновения ряда держав и их коалиций. Для сдерживания угрозы ширококомандной военной экспансии, на которую сегодня гипотетически способны немногие государства и их коалиции (США, НАТО, Китай), лишь компактными и мобильными бригадами Сил общего назначения не обойтись. В этой связи представляется, что на ряде стратегических направлений, прежде всего на Дальнем Востоке необходимо сохранить дивизионную структуру войск, проверенную в ширококомандных войнах.

Эффективным способом предотвращения военными средствами ширококомандной войны по-прежнему остаётся стратегическое сдерживание. В этой связи в Вооружённых Силах Российской Федерации следует развивать не только Силы общего назначения, но и Стратегические силы сдерживания. Поскольку на законодательном уровне ещё чётко не определены понятие и

статус Стратегических сил сдерживания, то возникает объективная необходимость правовой регламентации их состава, деятельности и порядка применения.

В современных условиях реальная внешняя угроза военной безопасности России исходит от действий, направленных на продвижение передовых элементов ПРО США вплотную к границам Российской Федерации, а также появлению в её близи стран, обладающих ядерными и ракетными технологиями. В сложившейся обстановке достижению целей обеспечения военной безопасности России мирным путём должны способствовать заключённые Российской Федерацией и ратифицированные её парламентом международные договоры по сокращению стратегических наступательных вооружений. Односторонний выход США в 2002 году из Договора об ограничении систем противоракетной обороны (Договор по ПРО 1972 г.) демонстрирует тенденцию к достижению США доминирующего военнотехнического превосходства над Российской Федерацией. Указанные обстоятельства диктуют необходимость принятия Россией адекватных контрмер, в том числе и пересмотра заключённых ранее международно-правовых договорённостей по ограничению стратегических наступательных вооружений.

Интересы обеспечения военной безопасности России диктуют и необходимость существенной корректировки основ правового регулирования строительства Вооружённых Сил Российской Федерации. Однако существующая практика законодательного обеспечения военного строительства не свободна от недостатков, в числе которых отставание законодательной базы от требований высшего военно-политического руководства России в области строительства армии и флота, непоследовательность в принятии законодательных актов, их фрагментарность, несоответствие ряда подзаконных актов концептуального характера (например, военной доктрины) современным реалиям в области военной безопасности государства и другие.

Пробелами в отечественном военном законодательстве остаются вопросы порядка использования формирований Вооружённых Сил за пределами территории России при исполнении международных договорённостей и союзнических обязательств; требует совершенствования правовой механизм использования Вооружённых Сил Российской Федерации во внутригосударственных конфликтах с использованием военной силы; существует потребность конкретизации правового статуса Сил общего назначения и Стратегических сил сдерживания.

Сложившаяся в последние годы практика регулирования общественных отношений в области обеспечения военной безопасности подзаконными актами не соответствует современным представлениям о демократическом и правовом государстве, которым является Россия. В этой связи в целях восполнения имеющихся пробелов в законодательстве о военном строительстве представляется целесообразным активизировать работу по подготовке федеральных законов о Вооружённых Силах Российской Федерации, а также о гражданском контроле над военной организацией государства.

Требуют существенной корректировки и официальные взгляды и установки, определяющие военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности России. Так, в Военной доктрине Российской Федерации целесообразно уточнить источники военной угрозы для России и факторы, способствующие повышению её степени; очертить спектр угроз, для противодействия которым предназначены Вооружённые Силы России; четко очертить интересы военной безопасности России; с учётом накопленного опыта участия российских военнослужащих в миротворческой деятельности представляется целесообразным уточнить перечень задач, выполняемых воинскими формированиями Вооружённых Сил Российской Федерации в ходе миротворческой деятельности.

На доктринальном уровне должен быть тщательно обоснован и переход на новую структуру Вооружённых Сил. В Военной доктрине Российской Федерации целесообразно уточнить окончательно ли исчезла опасность возникновения широкомасштабной войны, и какова должна быть структура отечественных Вооружённых Сил в XXI веке?

Также целесообразно повысить юридическую силу Военной доктрины Российской Федерации, закрепив в ней норму о том, что её требования являются обязательными для исполнения всеми органами власти, организациями и должностными лицами, участвующими в обеспечении военной безопасности государства.

Очевидно, что в настоящее время Вооружённые Силы Российской Федерации должны быть способны гарантированно нарастить состав и качество Сил общего назначения до уровня, обеспечивающего адекватное и своевременное реагирование на вызовы и угрозы безопасности государства в целях их своевременной локализации и нейтрализации, в том числе с применением превентивных мер. Решение этих задач невозможно без развёртывания боеспособных группировок войск (сил), укомплектованных военно-обученными людскими ресурсами. В этой связи важнейшей составной частью военного строительства должно быть комплектование Вооружённых Сил военнослужащими. Однако в последние десятилетия под действием ряда военно-политических, социально-экономических, демографических и других факторов существующая система комплектования Вооружённых Сил военнослужащими перестала отвечать предъявляемым к ней требованиям и уже не обеспечивает в полной мере выполнения возложенных на неё задач.

Так, в условиях сокращения срока военной службы по призыву до одного года при существующих сроках подготовки и ввода в строй молодого пополнения становится проблематичным поддержание необходимого уровня боевой и мобилизационной готовности воинских частей, особенно в период проведе-

ния планового призыва и увольнения сержантов и солдат, выслуживших установленные сроки службы. В связи с этим возникает необходимость сокращения времени обучения личного состава в учебных подразделениях до принятия военной присяги. Очевидно, и то, что сержантский состав, комплектуемый по призыву, по уровню профессиональной подготовки уже давно не соответствует требованиям, предъявляемым к младшим командирам не только в военное, но и в мирное время. В этой связи возникает необходимость в формировании профессиональных младших командиров комплектования ими всех должностей сержантов (старшин).

Вместе с тем очевидно и то, что полная профессионализация российской армии ещё не требуется. Традиционно, исходя из особенностей геополитического положения и почти постоянного наличия угроз и опасностей интересам военной безопасности государства, Россия вынуждена иметь значительные по численности Вооружённые Силы, для комплектования и мобилизационного развёртывания которых требуются многочисленные военно-обученные людские ресурсы.

Российская Федерация, которая в современных условиях не обладает достаточными ресурсами для содержания дорогостоящей профессиональной армии, должна осуществлять строительство своих Вооружённых Сил, используя апробированный большинством государств смешанный принцип комплектования военнослужащими армии и флота. При этом в случаях доминирования террористической угрозы следует повышать уровень профессионализации армии, однако при возникновении опасности широкомасштабной войны или в условиях вовлечения России в крупные военные конфликты в зоне её жизненно важных интересов, целесообразно использовать преимущества призывного способа комплектования, дающего многочисленные людские ресурсы для решения широкомасштабных военно-политических и стратегических задач.

В современных условиях в Российской Федерации всё более важное значение приобретает и социальная составляющая военного строительства. Однако существующее состояние социально-правовых гарантий военнослужащих не позволяет им с должной эффективностью решать возложенные на них задачи соответствующие современным требованиям, вытекающим из новых задач обороны и обеспечения военной безопасности государства.

В результате ограничения на законодательном уровне ранее декларированных прав военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, у многих из них утрачена уверенность в государственных гарантиях поддержания на должном уровне статуса военнослужащих. В последние десятилетия стала характерной для Вооружённых Сил Российской Федерации ситуация, когда профессиональные военнослужащие вынуждены искать дополнительные заработки.

В условиях нерешённости острых социальных проблем кадровых военнослужащих наблюдается тенденция роста преступности среди офицерского состава, в том числе должностных лиц, занимающих командные и материально-ответственные должности. Значительный рост в военной среде преступлений коррупционной направленности требует выработки мер, в том числе и законодательного характера, направленных на пресечение коррупционных проявлений в Вооружённых Силах.

В сложившихся условиях необходимо изменение военно-социальной политики в отношении военнослужащих в сторону реализации их жизненно важных интересов (обеспечение жильём, видами материально-технического обеспечения, необходимыми для надлежащего исполнения обязанностей военной службы и др.). В этой связи приоритетным направлением строительства Вооружённых Сил Российской Федерации должно стать эффективное обеспечение социальной защищённости военнослужащих.

В интересах обеспечения социальной защиты военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и повышения престижа военной службы целесообразно восстановить нормальное соотношение оклада месячного денежного содержания военнослужащих, состоящего из оклада по воинской должности и оклада по воинскому званию. На законодательном уровне целесообразно предусмотреть постепенное увеличение доли оклада денежного содержания в структуре денежного довольствия военнослужащих. В структуре денежного довольствия военнослужащих определяющим должен стать оклад их месячного денежного содержания, а не дополнительные выплаты.

Также требуется совершенствование вопросов стимулирования прохождения военной службы, изменение военно-социальной политики в отношении военнослужащих. Целесообразно не только осуществить адекватную замену упразднённых натуральных льгот на соответствующие денежные выплаты, но и внести в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» изменения и дополнения, обеспечивающие высокий общественный и материальный статус военнослужащих.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 февраля 2002 г., № 5, ст. 375.
3. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июня 1999 г., № 26, ст. 3170.
4. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июня 2001 г., № 23, ст. 2277.
5. Закон Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. № 3531-1 «Об обороне» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 22 октября 1992 г., № 42, ст. 2331.
6. Закон Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 11 февраля 1993 г., № 6, ст. 188.
7. Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации 1993 г., № 9, ст. 328.
8. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 1995 г., № 3, ст. 167; 2004 г., № 33, ст. 3370; № 49, ст. 4844.
9. Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995 г., № 3, ст. 168.
10. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации 1996 г., № 3, ст. 148.

11. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996 г., № 23, ст. 2750. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998 г., № 13, ст. 1475.

12. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998 г., № 22, ст. 2331.

13. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 174-ФЗ «О финансировании государственного оборонного заказа для стратегических ядерных сил Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г., № 29, ст. 3695; 2004 г., № 35, ст. 3607.

14. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002 г., № 30, ст. 3030.; 2004 г., № 35, ст. 3607.

15. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г., № 1, ст. 2.

16. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004 г., № 35, ст. 3607.

17. Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим силам (Минск, 30 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1. – С. 25.

18. Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей (Минск, 14 февраля 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 2. – С. 56.

19. Соглашение между Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о Силах общего назначения на переходный период (Минск, 14 февраля 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 2. – С. 55.

20. Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о статусе Стратегических сил (Минск, 14 февраля 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 2. – С. 50.

21. Соглашение о принципах комплектования Объединённых Вооружённых Сил Содружества Независимых Государств и прохождения в них военной службы (Киев, 20 марта 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 4. – С. 33.

22. Решение о назначении начальника Генерального штаба и командующего Стратегическими силами Объединённых Вооружённых Сил Содружества (Киев, 20 марта 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 4. – С. 30.

23. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о координации деятельности в военной области (Москва, 20 июля 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 9. – С. 68.

24. Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств (Ташкент, 15 мая 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 6. – С. 6.

25. Соглашение о Военной присяге в силах общего назначения (Москва, 16 января 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 1.

26. Декларация Будапештской встречи на высшем уровне глав государств и правительств государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Будапешт, 6 декабря 1994 г.) // Сборник «Действующее международное право», т. 2. – М., 1995.

27. Венская декларация Парламентской Ассамблеи СБСЕ (Вена, 4-8 июля 1994 г.) // Московский журнал международного права. – 1995. – № 3.

28. Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о военном сотрудничестве // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 2. – С. 37.

29. Соглашение между Российской Федерацией и республикой Беларусь о Стратегических силах, временно размещённых на территории Республики Беларусь // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 6. – С. 13.

30. Указ Президента Российской Федерации «О создании Вооружённых Сил Российской Федерации» от 7 мая 1992 г. № 466 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 19. – Ст. 1077.

31. Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 725с «О первоочередных мерах по реформированию Вооружённых Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры» // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г., № 29, ст. 3516.

32. Указ Президента Российской Федерации от 28 января 1998 г. № 102 «О президентской программе «Государственные жилищные сертификаты» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998 г., № 5, ст. 567; 1998 г., № 49, ст. 6006; 2001 г., № 22, ст. 2214.

33. Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г. № 901 «Об утверждении Положения о военном округе Вооружённых Сил Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г., № 31, ст. 3840.

34. Указ Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 594 «О Государственной комиссии Российской Федерации по военному строительству» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 июня 1998 г., № 22, ст. 2411.

35. Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 сентября 1999 г., № 38, ст. 4534.

36. Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 2000 г. № 1119 «Об упразднении Государственной комиссии Российской Федерации по военному строительству» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 июня 2000 г., № 26, ст. 2746.

37. Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1509 «О дополнительных мерах по материальному стимулированию некоторых категорий военнослужащих» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2001 г. (Часть II), № 53, ст. 5151.

38. Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1510 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2001 г. (Часть II), № 53, ст. 5152.

39. Указ Президента Российской Федерации от 24 марта 2001 г. № 337с «Об обеспечении строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, совершенствовании их структуры» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 апреля 2001 г., № 14, ст. 1326.

40. Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726 «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 июня 2004 г., № 24, ст. 2392.

41. Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 177 «О ежемесячном денежном поощрении отдельных категорий военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания» // Красная звезда. – 2005. – 22 февраля.

42. Основы (концепция) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 г. // GRANI.RU: http://www.zeka.ru/putin_army/facts/mdoctrine/.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 1992 г. № 604 «О неотложных мерах по обеспечению жилой площадью военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992 г., № 11, ст. 832.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. № 71 «О федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998 г., № 5, ст. 615.; 2000 г., № 16, ст. 1708; 2002 г., № 12, ст. 1145.

45. 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 от 1 сентября 2003 г., № 35, ст. 3440.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 2004 г. № 522 «О некоторых вопросах по реализации подпро-

граммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 – 2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 2004 г., № 42, ст. 4131.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390 «О вещевом обеспечении в федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в мирное время» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 июля 2006 г., № 27, ст. 2936.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663 «Об утверждении Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 ноября 2006 г., № 47, ст. 4894.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 декабря 2006 г., № 49, ст. 5220.

50. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июля 2002 г. № 184-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Коряжемского городского суда Архангельской области о проверке конституционности части второй статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» // – М.: Электронная правовая система «Гарант». – <http://www.garant.ru>.

51. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним» // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 мая 2004 г., № 19 (часть II), ст. 1923.

52. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 275-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Покладова Сергея Игоревича на нарушение его конституционных прав положениями подпунктов 2, 3 и 4 пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2003. – № 6.

53. Определение Конституционного Суда Российской Федерации

от 14 декабря 2004 г. № 429-О «По запросу Калининградской областной Думы и жалобам граждан Степанова Р. А. и Тюльпина В. Е. на нарушение конституционных прав и свобод...» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 2.

54. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 апреля 2000 г. № 292-III ГД «Об обеспечении поддержания боевой готовности и развития стратегических ядерных сил Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 апреля 2000 г., № 17, ст. 1839.

55. Заявление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении поддержания боевой готовности и развития стратегических ядерных сил Российской Федерации» (принято Постановлением Государственной Думы от 14 мая 2003 г. № 3998-III ГД) // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 мая 2003 г., № 21, ст. 1963.

56. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 апреля 1999 г. № 3883-II ГД «О состоянии Вооружённых Сил Российской Федерации и первоочередных мерах по повышению их боевых возможностей» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 апреля 1999 г. № 17, ст. 2097.

57. Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 24 ноября 2001 г. № 18-13 «О модельном законе «О парламентском контроле над военной организацией государства» // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – 2001.

58. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 марта 2002 г. № 2554-III ГД «О проекте федерального закона № 98384-3 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 марта 2002 г., № 12, ст. 1128.

59. Обращение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 апреля 2002 г. № 210-СФ к Президенту Российской Федерации В. В. Путину в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 ап-

реля 2002 г., № 17, ст. 1620.

60. Директива Министра обороны Российской Федерации от 31 октября 1996 г. № Д-26 «Об организации взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации и Независимого профессионального союза военнослужащих Российской Федерации». – М.: ЦТ МО РФ, 1996.

61. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 6 сентября 1999 г. № 400 «О мерах по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 1 июня 1999 г. № 587 «Об утверждении Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 1 ноября 1999 г., № 44.

62. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 30 «Об утверждении Руководства по комплектованию Вооружённых Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 5 марта 2001 г., № 10.

63. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 января 2002 г. № 33 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 4 марта 2002 г., № 9.

64. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 5 февраля 2005 г. № 33 г. «Об установлении окладов по воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и о выплате ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы некоторым категориям военнослужащих» // Российская газета. – 2005. – 3 марта.

65. Директива Министра обороны Российской Федерации от 12 января 1993 г. № Д-2 «О мерах по пресечению участия военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации в предпринимательской деятельности». – М.: МО РФ, 1993.

66. Конституция Республики Башкортостан в ред. Закона Республики Башкортостан от 3 ноября 2000 года № 94-з // Газета «Республика Башкортостан». – 2000. – 6 ноября.

67. Закон Республики Татарстан от 19 апреля 2002 г. № 1380 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2002. – 30 апреля.

68. Акулич В. Ф. Проблемы реформирования Вооружённых Сил

Российской Федерации: философско-политологический анализ: Дисс. ... канд. философ. наук. – М., 1998. – 198 с.

69. Александров А. Товарищ младший сержант // Российские вести. – № 36 (1838). – 2006. – 4-11 октября.

70. Алина С. Сержант – это звучит гордо // Известия Казахстана. – 2007. – 25 июля.

71. Анчуков С. Изменение системы комплектования – ядро реформы Вооружённых Сил России // www.whiteworld.ru.

72. Атласов В. Дальше отступать некуда // Независимое военное обозрение. – 2000. – 12 августа.

73. Бабакин А., Плугатарев И. Армия теряет доверие к своему руководству // Независимое военное обозрение. – 2005. – 28 января.

74. Бабичев Л. И., Савкин А. В. Правовые основы обеспечения боеготовности и боеспособности Вооружённых Сил Российской Федерации и деятельность органов военной прокуратуры за исполнением законов в этой сфере // Право в Вооружённых Силах. – 2004. – № 8.

75. Балувеский Ю.Н. На пути к новым Вооружённым Силам // Красная звезда. – 2007. – 25 января.

76. Баранец В. Призраки на контракте // Комсомольская правда. – 2007. – 30 июля.

77. Баранов В. Комплектование вооружённых сил США личным составом, его военная и специальная подготовка // Зарубежное военное обозрение. – 1989. – № 10. – С. 14-18.

78. Батмазов В. А. Быть на деле представителем власти: необходимо законодательно выделить сержантов в отдельную категорию военнослужащих // Военно-промышленный курьер. – 2007. – №25 (191). – 4-10 июля.

79. Батюк Г. П. Конституционно-правовые основы военной службы и комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2003. – 206 с.

80. Башлаков А. А. Военно-социальной работе – наступательный характер // Красная звезда. – 2007. – 27 ноября.

81. Байдаров С. В. Проблемы комплектования армии в России в конце XX – начале XIX века. // Военно-исторический журнал. – 2006. – № 8. – С. 20-24.

82. Белов В. К., Дамаскин О. В., Корнишин С. В., Кудашкин А. В., Ленишин С. И. и др. Военное право: Учебник. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – М.: За права военнослужащих, 2004.

83. *Белоусов А. В.* Офицерская опора // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 19 (185). – 23-29 мая.
84. *Белоусов А. В.* Главные стимулы службы // Красная звезда. – 2007. – 22 мая.
85. *Белоусов А. В.* Офицерская опора // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 19 (185). – 23-29 мая.
86. *Бендер Б.* Американские военные подумывают о приёме в армию иностранцев / Сообщение газеты «The Boston Globes» от 27 декабря 2006 г. // <http://www.InoPressa.ru>.
87. *Босоногов Э.* Реформирование вооруженных сил Швейцарской Конфедерации // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 8. – С. 9-14.
88. *Бирюков Ю. М.* Советское военное законодательство и его роль в строительстве и укреплении Вооружённых Сил СССР: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВПА, 1968.
89. *Бусловский В. Н.* Информационно-коммуникативное обеспечение перехода Вооружённых Сил Российской Федерации на контрактный способ комплектования: Дисс. ... канд. политич. наук. – М.: РАГС, 2006. – 220 с.
90. *Васецкий Н. А., Краснов Ю. К.* Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994-2003). – М.: Издание Государственной Думы Российской Федерации, 2003.
91. *Васильев А.* Вооружённые силы Швейцарии // Зарубежное военное обозрение. – 1984. – № 3.
92. *Вахидов А. Т.* Организационно-правовые основы поступления граждан на военную службу по контракту в Вооружённые Силы Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 1996. – 194 с.
93. *Верлин Е.* Китайскую армию режут по живому // Независимая газета. – 2003. – 3 сентября.
94. *Витковский А. И.* Законодательные аспекты кадрового обеспечения военной службы / Актуальные проблемы национальной безопасности России на современном этапе // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2004. – № 1 (221). – С 59-72.
95. *Вишняков В. Г., Андриченко Л. В., Боголюбов С. А.* и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. – 2005. – № 2.

96. *Владыкин О.* Служба за деньги // Московские новости. – 2007. – 1 июня.
97. *Влеводз А. Г.* Гражданский контроль почти не виден // Независимое военное обозрение. – 2006. – 21 апреля.
98. *Волошин Е.* Выпускники военных факультетов призываются на полгода // Комсомольская правда в Белоруссии. – 2007. – 18 июля.
99. *Воробьёв Э., Цымбал В.* Переход Вооружённых Сил на новый принцип комплектования тормозится прежде всего в Генштабе // Независимое военное обозрение. – 2006. – 27 октября.
100. *Галактионов М.* Предисловие к книге Де Голль Ш. Профессиональная армия. – М.: Госвоениздат, 1935.
101. *Гаврилов Ю.* Орёл в камуфляже // Газета. – 2003. – 3 апреля.
102. *Гаврилов Ю.* Рядовой душевнобольной // Российская газета. – 2007. – 29 июня. – №4401.
103. *Гаврилов Ю.* За квартирой – становись! // Российская газета. – 2005. – № 3732. – 30 марта.
104. *Гафутулин Н.* Квартирный вопрос: ответ из Кремля // Красная звезда. – 2005. – 1 декабря.
105. *Гафутулин Н.* Чтобы повышение было реальным // Красная звезда. – 2007. – 24 мая.
106. *Гафутулин Н.* Пайковой цуцванг // Красная звезда. – 2007. – 7 июня.
107. *Гафутулин Н.* Миллион кредитов в год // Красная звезда. – 2005. – 21 апреля.
108. *Гафутулин Н.* Служится легко под крышей дома своего // Красная звезда. – 2006. – 31 марта.
109. *Герцев О.* Потребуется концепция института сержантов // Военно-промышленный курьер. – 2007. – №27 (193). – 18-24 июля.
110. *Грулёв С. П.* Республика Беларусь – суверенное независимое государство, проводящее многовекторную, миролюбивую политику. Гарантом независимости и территориальной целостности суверенной Беларуси выступают её вооружённые силы // Журнал «Армия и флот». – 2007. – № 2.
111. *Грулёв С. П.* Совершенствование мобилизационной работы в вооружённых силах Республики Беларусь // Журнал Минобороны Республики Беларусь «Армия». – 2006. – № 2. – С. 12.
112. *Грулёв С. П.* Совершенствование системы комплектования вооружённых сил // Журнал Минобороны Республики Беларусь «Армия». – 2006. – № 5.

113. Грулёв С. П. Что в активе реформы // Красная звезда. – 2004. – 21 января.
114. Давыдов В. Пряник для новобранца // Красная звезда. – 2005. – 6 декабря.
115. Дамаскин О. В. Криминологические проблемы правовой работы в Вооружённых Силах Российской Федерации: Дисс... докт. юрид. наук. – М., 1994. – С. 400.
116. Денисов В. Сержант – это звучит гордо! // Красная звезда. – 2006. – 11 октября.
117. Денисов В. Если имя тебе Командир // Красная звезда. – 2007. – 22 мая.
118. Диль М., Геншель Д. Принцип взаимной ответственности: на нём основаны отношения между бундесвером и германским государством // Независимое военное обозрение. – 2000. – 27 октября.
119. Долгушина Н. Контрактная армия России пока не по карману // Независимое военное обозрение. – 2007. – 10 августа.
120. Евтушенко С. Г. Правовое обеспечение военной безопасности России: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 2000. – С. 96-97.
121. Емелин А. С. Правовые основы строительства советских вооружённых сил, 1917 – 1977 гг. – М.: ВКИ, 1986. – 200 с.
122. Жирнова И. Счётная палата выставила счёт // Красная звезда. – 2005. – 19 октября.
123. Журавлёв С. И. Правовое регулирование комплектования пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности военнослужащими на контрактной основе: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: МВИ ФПС РФ, 2004. – 194 с.
124. Журавлёв С. И. Понятие и система комплектования военной организации государства военнослужащими на контрактной основе // Право в Вооружённых Силах. – 2004. – № 7. – С. 17-23.
125. Загидулин Р. А. Первичность реформы военного законодательства – необходимое условие реформирования Вооружённых Сил Российской Федерации: основные направления и принципы правовой реформы: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 1999. – 207 с.
126. Звинчуков Н. И. Строительство Вооружённых Сил: сущность, содержание, приоритеты; социально-философский анализ: Дисс. ... канд. философ. наук. – М., 1996. – 189 с.
127. Землин А. И. Актуальные социально-правовые аспекты государственной политики в области материального обеспечения военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации / Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового ре-

гулирования материального обеспечения военнослужащих. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – М.: «За права военнослужащих», 2006

128. Золотарёв В. А. Элемент демократии. России предстоит выработать свою оптимальную модель гражданского контроля над армией // Независимое военное обозрение. – 2004. – 24 сентября.

129. Зубков В. А. Проблемы социальной и правовой защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей // – М.: Сетевой журнал «Военное право»: <http://voenpravo.km.ru/view/>.

130. Иванов В. Силловые ведомства и общество начнут сотрудничать, если придут к единому пониманию, что такое гражданский контроль // Независимое военное обозрение. – 2004. – 17 сентября.

131. Иванов В. Омбудсмен проинспектировал Вооружённые Силы // Независимое военное обозрение. – 2005. – 1 июля.

132. Иванов В. Главная цель – профессиональная армия // Независимое военное обозрение. – 2004. – 5 ноября.

133. Иванов В. Гангстерский полигон в Ираке // Независимое военное обозрение. – 2007. – 24 августа.

134. Иванов В., Плугатарёв И. Армия не доверяет власти, а власть армии (Минобороны засекретило данные социологических опросов, свидетельствующих о 80-процентной нелояльности офицерского корпуса к нынешней власти) // Независимое военное обозрение. – 2005. – 15 апреля.

135. Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации // Красная звезда. – 2003. – 11 октября.

136. Иванов С. Б. Выступление Министра обороны Российской Федерации на встрече с представителями военно-дипломатического корпуса по теме: «Вооружённые Силы России: состояние, перспективы развития и способность противостоять современным угрозам и вызовам» (г. Москва, ВАГШ ВС РФ, 10 декабря 2004 года) // <http://www.mil.ru>.

137. Иванов С. Б. Выступление Министра обороны Российской Федерации на совещании руководящего состава Вооружённых Сил Российской Федерации «Основные итоги подготовки Вооружённых Сил Российской Федерации в 2004 учебном году, перспективы их строительства и развития на период до 2016 года», г. Москва, 17 ноября 2004 года // <http://www.mil.ru/print/articles/article8577.shtml>.

138. Иванов С. Б. Доклад заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра обороны Российской Федерации

на совещании руководящего состава Вооружённых Сил Российской Федерации 11 ноября 2006 г. // Красная звезда. – 2006. – 22 ноября.

139. *Иванов С. Б.* Выступление заместителя председателя Правительства Российской Федерации – Министра обороны 15 февраля 2006 г. на заседании Государственной Думы в рамках «правительственного часа» по вопросу «О состоянии воинской дисциплины в Вооружённых Силах и мерах по ее укреплению» // Красная звезда. – 2006. – 18 февраля.

140. *Исаев И. А.* История государства и права России. – М.: Юристъ, 1996. – С. 268.

141. *Казанчев Ю. Д.* Компетенция высших органов государственной власти и управления СССР в области руководства советскими Вооружёнными Силами: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1977. – 197 с.

142. *Калинина Ю.* Кому на Руси служить хорошо // Московский комсомолец. – 2006. – 3 апреля.

143. *Карпиленя Н. В.* К вопросу создания профессиональной армии России // Стратегическая стабильность. – 2004. – № 2. – С. 62.

144. *Капустин И.* Звёздно-полосатые войска // Красная звезда. – 2007. – 15 марта.

145. *Кимлацкий О. А.* Нормативно-правовые основы обеспечения военной безопасности России // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2006. – № 19 (307).

146. *Киреева Н.* О проблемах комплектования армии и флота // Интернет-газета «Полит.ру». – 2006. – 26 февраля. // www.polit.ru/analytics/2006/02/23/z1.html.

147. *Кириллов Н.* Беднеем год от года // Красная звезда. – 2005. – 10 ноября.

148. *Князьков С.* Сертификаты «в запас» не уйдут // Красная звезда. – 2007. – 21 ноября.

149. *Колыванов Г.* Генералы от сокращения возглавили военную реформу // Независимое военное обозрение. – 2006. – 17 марта.

150. *Корольков Н. Н.* Правовые основы строительства кадровой Советской Армии в предвоенные годы: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВЮА, 1956.

151. *Корнишин С. В.* Правовые основы военного строительства / Военное право: Учебник. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – М.: За права военнослужащих, 2004.

152. *Кривенко А. М.* Военная организация России в условиях социальной трансформации: Дисс. ... докт. политич. наук. – М., 2003. – 359 с.

153. *Криводубский А. Л.* Состояние и перспективы развития процесса реформирования Вооружённых Сил в условиях трансформации российского общества: Дисс. ... канд. социол. наук. – Н. Новгород, 2003. – 212 с.

154. *Кожуховский В.* Контрактная текучка // Независимое военное обозрение. – 2007. – 24 августа.

155. *Колединов А. И.* Комплектование кадров Вооружённых Сил Российской Федерации на контрактной основе: факторы и трудности реализации: Дисс. ... канд. социол. наук. – М.: РАГС, 1999. – 193 с.

156. *Коровников А. В.* Социальная защита военнослужащих в зарубежных государствах: правовое регулирование. – М.: РАУ – Университет, 1997.

157. *Красногорский В. И.* Политика профессионального отбора контингента для комплектования военной службы: Дисс. ... канд. политич. наук. – М.: РАГС, 2004. – 181 с.

158. *Кудашкин А. В.* Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: РАГС, 2003. – 59 с.

159. *Кудашкин А. В.* Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

160. *Кузарь В.* Британская армия может надорваться // Красная звезда. – 2005. – 27 сентября.

161. *Куликов В. В.* Формула здоровья // Красная звезда. – 2001. – 3 апреля.

162. *Куликов В. В.* У нас требования к состоянию здоровья выше, чем в американской армии // Известия. – 2005. – 26 июля.

163. *Кимлацкий О. А.* Нормативно-правовые основы обеспечения военной безопасности России // Вопросы военной безопасности Российской Федерации. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2006. – № 19 (307).

164. *Киришин Ю. Я.* Армия XXI века и гражданский контроль // Независимое военное обозрение. – 2004. – 26 ноября.

165. *Киселёв В. А.* Военная доктрина в оборонительной системе государства // Военная мысль. – 2007. – № 4. – С. 28-36.

166. *Князьков С.* Бюджет и оборона // Красная звезда. – 2007. – 7 февраля.

167. *Князьков С.* Закон и порядок // Красная звезда. – 2008. – 9 февраля.
168. *Крамник И.* Фигуры на доске ЦАХАЛ // Информационное агентство «Lenta.ru». – 2006. – 19 июля. <http://lenta.ru/articles/2006/07/19/mideastarm>.
169. *Косован О. А.* Криминальная ситуация в воинских формированиях страны как угроза военной и национальной безопасности // Российский военно-правовой сборник. – 2004. – № 1.
170. *Литовкин В.* Сержант получает власть над войсками // Независимое военное обозрение. – 2007. – 25 мая.
171. *Литовкин В.* Недозревший призывник // Независимое военное обозрение. – 2007. – 6 июля.
172. *Литовкин В.* Шагреневая база: ежегодно призывной контингент уменьшается на 72 тысячи человек // Независимая газета. – 2007. – 20 июля.
173. *Литовкин В.* Контрактники бегут от обмана и очковтирательства // Независимое военное обозрение. – 2007. – 29 июня.
174. *Литовкин В.* Кулак – воспитатель // Российское информационное агентство «РИА НОВОСТИ». – 2007. – 7 июня. // www.rian.ru/authors/20070607/66822125.html.
175. *Литовкин Д.* К вопросу о создании Объединённого главного командования СЯС // Ядерный Контроль. – 1999. – № 2.
176. *Ломжеев Л.* Проблемы комплектования вооружённых сил США и усилия руководства Пентагона по их преодолению // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 5. – С. 9-14.
177. *Лоновенко А.* Солдатами не рождаются // Казахстанский общественно-политический еженедельник «Страна и мир». – 2005. – 7 октября. – № 40 (125).
178. *Лысухин Н. Я.* Геополитическое положение и оборонные возможности России. – М.: ВА РВСН им. Петра Великого, 2006.
179. *Макаренко И. К.* Проблемы укомплектования войск личным составом, планирования и выполнения мобилизационных мероприятий. Учебное пособие. – М.: РАГС, 2004. – 74 с.
180. *Максимов Ю. П.* Записки бывшего главкома стратегических. – М.: ЦИПК РВСН, 2004. – С. 274 – 275.
181. *Мальцев Л. С.* В алгоритме XXI века // Красная звезда. – 2007. – 28 февраля.
182. *Марков О. Д.* Русская армия 1914 – 1917 гг. – СПб.: Изд. «Галерея Принт», 2001. – 160 с.

183. *Марценюк Ю. А., Чекинов С. Г.* О некоторых проблемах управления группировками войск (сил) на стратегических направлениях // Военная мысль. – 2005. – № 1. – С. 17-21.
184. *Митюков А. Г.* Социально-политические проблемы комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. философ. наук. – М., 1994. – 205 с.
185. *Миранович Г.* России сможем послужить? // Военно-промышленный курьер. – 2006. – № 14 (130). – 12-18 апреля.
186. *Миронов С. М.* Выступление 7 декабря 2006 года на заседании Координационного совета по проблемам социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей при Председателе Совета Федерации // <http://www.mironov.ru>.
187. *Мохов В.* Благими намерениями ... // Красная звезда. – 2008. – 13 мая.
188. *Мурачёв А. П.* Военно-профессиональная ориентация молодёжи в системе формирования готовности к службе военнослужащих по контракту (социологический анализ): Дисс. ... канд. социол. наук. – М., 1997. – 215 с.
189. *Мухин В.* Призыв отменять рано // Независимое военное обозрение. – 2007. – 3 августа.
190. *Мухин В.* Крах контрактной армии // Независимое военное обозрение. – 2006. – 24 августа.
191. *Мясников В.* На высоте в армии – воровство // Независимое военное обозрение. – 2006. – 19 мая.
192. *Мясников В.* Роты уходят на небо // Независимое военное обозрение. – 2004. – 22 октября.
193. *Никитина И.* Вместо войны // Московские новости. – 2004. – 5 апреля.
194. *Никитин С.* Не жалованием единым: основные льготы военнослужащих США // Военно-промышленный курьер. – №15 (131). – 19-25 апреля 2006.
195. *Озеров В. А.* Конституционно-правовые основы военной реформы в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: РАГС, 2001. – 25 с.
196. *Озеров В. А.* Военное строительство в Российской Федерации: правовые аспекты // Вестник Совета Федерации. – 2006. – № 1. – С. 24-31.
197. *Озеров В. А.* Под знаком социальных преобразований // Красная звезда. – 2008. – 10 января.

198. *Олегин А., Сатаров В.* США: ставка на абсолютное превосходство // Отечественные записки. – 2005. – № 5(26).

199. *Осипова М. М.* Гражданский контроль в военной сфере. // Материалы второй научно-практической конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке», проведённой 10 – 11 декабря 2002 г. в РАГС / Научный ред. *А. А. Прохожев.* – М.: ЗАО «ЭДАКС-ПАК»; РОО «Центр политической информации», 2003. – С. 377-380.

200. *Павловский А. П.* Золотой фонд страны // Красная звезда. – 2008. – 23 января.

201. *Панков Н. А.* Социальную политику определяют дела // Красная звезда. – 2007. – 10 октября.

202. *Панков Н. А.* Доклад «Принимаемые Министерством обороны Российской Федерации меры по укреплению воинской дисциплины и правопорядка в армии и на флоте, направления дальнейшей деятельности» // – М.: Сайт Минобороны России, 2007. – <http://www.mil.ru>.

203. *Побежимов И. Ф.* Единоначалие, воинская дисциплина и законность в Советской Армии (опыт правового исследования): Дисс. ... докт. юрид. наук. М.: – ВЮА, 1955. – 633 с.

204. *Пивень Л. В.* Проблемы профессионализации Вооружённых Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. философ. наук. – М.: ГА ВС, 1992. – 198 с.

205. *Пивень Л. В.* Материальное положение военнослужащих и членов их семей в зеркале военной социологии // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – «За права военнослужащих», 2006.

206. *Пермяков Д.* От активной обороны до народной войны // Красная звезда. – 2003. – 19 июня.

207. *Пермяков С.* Недофинансирование – 80 млрд. рублей // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 21 (187). – 06-12 июня.

208. *Петухов Н., Жудро К.* Военная юстиция: новые решения старых проблем // Российская юстиция. – 2000. – № 11. – С. 16.

209. *Петухов Н. А.* Социальные и правовые проблемы становления, развития и функционирования системы военных судов России: Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – М., 2003. – С. 5.

210. *Петров Е.* Швейцарцы готовы к труду и обороне // Независимая газета. – 2001. – 19 декабря.

211. *Плугатарёв И. В.* Добровольцы по принуждению // Независимое военное обозрение. – 2007. – 6 апреля.

212. *Плугатарёв И. В.* Победа запланирована на 2008 год: Минобороны разворачивает новое наступление на жилищном фронте // Независимое военное обозрение. – 2005. – 2 декабря.

213. *Плугатарёв И. В.* 140 тысяч за голову комдива. Разгул офицерской преступности // Независимое военное обозрение. – 2006. – 21 апреля.

214. *Плугатарёв И. В.* Офицерам и военным пенсионерам брошена «кость» // Независимое военное обозрение. – 2005. – 18 февраля.

215. *Прохоров Ю.* «Троянский конь» в казахстанских степях // Независимое военное обозрение. – 2007. – №1 (167). – 10-16 января.

216. *Привалов К.* Есть такая профессия – Францию защищать // Время новостей. – 2001. – 4 декабря.

217. *Поборцева О.* Их рекруты (Вооружённые силы США и принцип добровольности) // Век XX и мир. – 1990. – № 3.

218. *Подопригора Б.* Солдатская лямка по-американски // Независимое военное обозрение. – 2007. – 8 июня.

219. *Пономаренко А. Г.* Закон един для всех // Красная звезда. – 2005. – 3 февраля.

220. *Поросков Н.* Воровство и рукоприкладство. Главный военный прокурор рассказал о преступности в Вооружённых Силах // Время новостей. – 2003. – 4 сентября. – № 164.

221. *Путин В. В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 10 мая 2006 г. // Российская газета. – 2006. – 11 мая. – №4063.

222. *Путин В. В.* Выступление на совещании в Министерстве обороны Российской Федерации 23 марта 2004 г. // Красная звезда. – 2004. – 24 марта.

223. *Редкоус В. М.* Контрактная система прохождения военной службы в органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: Академия ФСБ России, 1998. – 186 с.

224. *Романов П. И.* Правовые основы строительства Вооружённых Сил СССР. – М., 1958. – 208 с.

225. *Ростовцев А.* 500 лет без войны // Еженедельник «Монитор». – 2002. – № 4. – 9 сентября.

226. *Ружишин А. С.* Доктринальные взгляды по вопросам применения и строительства Вооружённых Сил России // Военная мысль. – 2007. – № 3.

227. *Рыбкин В. В.* Военная реформа Российской Армии // Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Выпуск № 18. – М., 2003.

228. *Свиридов Н.* Жилищная пятилетка: к 2010 году в Министерстве обороны России не останется бесквартирных офицеров // Военно-промышленный курьер. – 2005. – № 37 (104). – 05-11 октября.

229. *Северинов С.* Выбор добровольцев // Красная звезда. – 2005. – 29 декабря.

230. *Селюнин А. С.* Люди у ракет // Красная звезда. – 2006. – 26 мая.

231. *Семакин А. С.* Военная служба в Российской Федерации: конституционно-правовые и организационные аспекты. – М.: РАГС, 1997. – 255 с.

232. *Серебряный В.* Школа в пустыне Негев: как готовят лейтенантов в Израиле // Красная звезда. – 2007. – 7 августа.

233. *Сидоров В.* Льготы – пережиток социализма? // Военно-промышленный курьер. – №50 (216). – 26 декабря 2007 – 08 января 2008.

234. *Сима Р.* Янки дона Карлеоне: среди американских военнослужащих растёт число уголовников // Красная звезда. – 2007. – 24 августа.

235. *Симонов А. Д.* Анализ социально-экономических аспектов содержания армий зарубежных государств / Материалы научного семинара: «Социально-политические процессы и экономическое состояние России». Выпуск № 3. – М.: «Научный эксперт», 2005. – С. 80.

236. *Скворцов А. С.* В ответ на новые угрозы // Военно-промышленный курьер. – 2006. – 01-07 марта. – № 8 (124).

237. *Сливков А. С.* Проблемы эффективности правового регулирования денежного довольствия военнослужащих // Российский военноправовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. Серия «Право в Вооружённых Силах – консультант». – «За права военнослужащих», 2006.

238. *Смирнов Д. В.* Правовое регулирование военной службы солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооружённых Силах Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 1996. – 187 с.

239. *Смирнов В. В.* Служба для избранных: база призыва в Вооружённые Силы ежегодно сокращается на 70 тысяч человек // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 28 (194). – 25-31 июля.

240. *Сокут С.* Сначала отрезать, потом отмерить. Форсированная перестройка структуры СЯС повлечёт за собой неоправданные расходы // Независимое военное обозрение. – 2000. – 21 июля.

241. *Соловьёв В.* Верхушке Минобороны плевать на правосудие // Независимое военное обозрение. – 2005. – 27 мая.

242. *Стрекозов В. Г.* Конституционные основы защиты социалистического отечества: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1981. – 39 с.

243. *Струговец Д.* Без права на забастовку (В Государственную Думу внесён проект Федерального закона «О профессиональных союзах военнослужащих») // Независимое военное обозрение. – 2004. – 16 июля.

244. *Сумбатьян Ю.* По пути модернизации // Военно-промышленный курьер. – 2004. – № 24 (41). – 30 июня - 06 июля.

245. *Сумбатьян Ю.* Китай стремится в «Высшую лигу» // Независимое военное обозрение. – 2000. – 29 сентября.

246. *Тихонов А.* Тест здоровья нации // Красная звезда. – 2007. – 19 апреля.

247. *Толстобров А. Г.* Реформа Вооружённых Сил и её влияние на обеспечение военной безопасности России в конце XX – начале XXI веков. Дисс. ... канд. политич. наук. – Н. Новгород, 2001. – 193 с.

248. *Торишный О. А.* Социально-политические аспекты комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: Дисс. ... канд. политич. наук. – М.: ВУ, 2006. – 182 с.

249. *Удманцев В.* По призыву и по контракту: смешанный принцип будет сохранён // Военно-промышленный курьер. – 2005. – №12 (79). – 06-12 апреля.

250. *Ульянов Н.* Определены приоритеты в военном строительстве // Труд. – 2000. – 29 сентября. – № 182.

251. *Фаличев О.* Доступная квартира становится реальностью // Военно-промышленный курьер. – 2008. – №1 (217). – 9-15 января.

252. *Фатеев К. В.* Юридические опасности военной безопасности Российской Федерации (о некоторых аспектах влияния права на военную безопасность) // Право в Вооружённых Силах. – 2003. – № 12.

253. *Фёдоров В. Ф., Погорелов А. В., Кобызев О. Ю., Байбородин В. А.* К вопросу создания новой системы формирования и комплектова-

ния резерва ВС РФ на добровольной основе // Военная мысль. – 2005. – № 1. – С. 49-59.

254. *Фридинский С. Н.* Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Главного военного прокурора Российской Федерации // Российская газета. – 2007. – 20 апреля.

255. *Храмчихин А.* Миром правят сержанты // Русский журнал. – 2004. – №3.

256. *Худолеев В.* Призыв по новым правилам // Красная звезда. – 2007. – 14 марта.

257. *Худолеев В.* Стать в строй! // Красная звезда. – 2006. – 1 апреля.

258. *Цыганок А.* Армия без сержантов – не армия // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 15 (181). – 18-24 апреля.

259. *Цыганок А.* Подготовка сержантов в некоторых армиях мира: сравнение устройства российской, американской, британской, немецкой и казахской армий // Полит. Ру. – 2007. – 26 июня. <http://www.polit.ru/analytics/2007/06/26/sergants.html>.

260. *Цымбал В. И.* Комплексная оценка перехода военной организации России на новую систему комплектования и возможности её активизации. – М.: ИЭПП, 2004; Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом / Научные труды ИЭПП № 39Р под ред. Е. Т. Гайдара и В. И. Цымбала. – М.: ИЭПП, 2002. – 87 с.

261. *Шафранек П.* Бундесвер – за сохранение воинской обязанности // Красная звезда. – 2003. – 22 июля.

262. *Шлык Ю. Ф.* К вопросу о принципах и способах комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации в мирное время // Военная мысль. – 2006. – № 9. – С. 32-35.

263. *Шлыков В. В.* Военная реформа – планы или благие намерения? // Отечественные записки. – 2002. – № 8.

264. *Шлыков В. В.* Армия профессиональная или по призыву / Социально-политические процессы и экономическое состояние России. Материалы научного семинара. Выпуск № 3. – М.: «Научный эксперт», 2005. – С. 75.

265. *Шустов Д. О.* Правовое регулирование замены военной службы альтернативной гражданской: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 1997. – 189 с.

266. *Штейнберг М.* Не для парада, для боя // Независимое военное обозрение. – 2001. – 16 февраля.

267. *Штейнберг М.* Новые амазонки // Зеркало недели. – 1998. – № 34 (203). – 22-28 августа.

268. *Штейнберг М.* Облик израильского солдата / Международная еврейская газета. – 2005. – 3 февраля. – № 5-6.

269. *Яковлев О. И.* О совершенствовании системы денежного довольствия военнослужащих и повышении их материального положения // Военная мысль. – 2007. – № 12. – С. 69-72.

270. Аты – Баты. Воинская повинность в России и в мире. / А. Ханукаев, И. Яковлев и др. Под ред. Е. Михайловской и Г. Белонучкина. – М.: Центр «Панорама», 2006. – С. 70-71.

271. Военная безопасность Российской Федерации в XXI веке. Сборник научных статей. Под общей редакцией А. В. Квашнина. – М.: ГШ ВС РФ, 2004. – С. 22.

272. Вооружённые Силы Российской Федерации 2005. – М.: РИЦ МО РФ, 2006. – С. 112.

273. Военная политика и военное строительство. Доклад Совета по внешней и оборонной политике от 2 апреля 2000 года // www.svor.ru/live/materials.

274. Военный энциклопедический словарь РСФСР. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1999. – С. 236.

275. Военное строительство и модернизация Вооружённых Сил России / Доклад Совета по внешней и оборонной политике под ред. С. А. Караганова // Военно-промышленный курьер. – 2004. – № 14 (31), № 15 (32).

276. Вооружённые силы зарубежных стран (справочные данные) // Зарубежное военное обозрение. – 2005. – № 1.

277. В британской армии не осталось лишних военных // Сообщение информационного агентства «Lenta.ru». – 2007. – 21 июля. <http://lenta.ru/news/2007/07/21/troops>.

278. Гражданский контроль национальной политики безопасности: опыт стран СНГ. – М.: ФРПЦ, 2004. – С. 191-192.

279. Жилищные сертификаты в вопросах и ответах // Красная звезда. – 2003. – 12 июля.

280. История военной стратегии России. – М.: Кучково поле, 2000. – С. 88.

281. Комментарий к Федеральному закону «Об обороне» / Под ред. А. В. Кудашкина. – М.: «За права военнослужащих», 2002. – 336 с.

282. Линия – на качественное развитие Вооружённых Сил // Российское военное обозрение. – 2004. – 29 ноября. – № 11.

283. Подготовка сержантов в некоторых армиях мира // Сайт Клуба выпускников Академии ФСО. – 2007. – 6 июля. // www.myfreedom.ru.

284. Приложение к Специальному докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 1 июня 2005 года. – М.: Юриспруденция, 2006.

285. Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом / Научные труды ИЭПП № 39Р под ред. Е. Т. Гайдара и В. И. Цымбала. – М.: ИЭПП, 2002.

286. Российская армия и обороноспособность страны. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 634. – 2007. – 20 февраля. // <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv>.

287. Сержантский состав станет основой российских Вооружённых Сил // Российское информационное агентство «РИА НОВОСТИ». – 2005. – 3 февраля. – <http://www.rian.ru>.

288. Закон Республики Беларусь 3 ноября 1992 г. № 1902-ХІІ «Об обороне» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007 г., № 119, 2/1323.

289. Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 года № 1904-ХІІ «О Вооружённых Силах Республики Беларусь» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 28. – Ст. 495.

290. Закон Республики Беларусь от 5 ноября 1992 года № 1914-ХІІ «О воинской обязанности и воинской службе» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1992, № 29, ст. 501; 1995, № 22–23, ст. 309.; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003, № 85, 2/976.

291. Закон Республики Беларусь от 22 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О всеобщей воинской обязанности и военной службе» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003, № 85, 2/976.

292. Закон Республики Казахстан от 7 января 2005 года № 29-3 «Об обороне и Вооружённых Силах Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 1.

293. Закон Республики Казахстан от 8 июля 2005 года № 74-ІІІ ЗРК «О воинской обязанности и воинской службе» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2005. – № 14.

294. Конституция Федеративной Республики Германии / Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 1. – С. 583.

295. Конституция Республики Беларусь / Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 1. – С. 307.

296. Конституция Республики Казахстан / Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 2. – С. 173.

297. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации // Конституции государств Европы: в 3 томах. Под ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательство «НОРМА», 2001. – Том 3. – С. 546.

298. Национальная военная стратегия США (National Military Strategy of the USA). Доклад председателя Комитета начальников штабов вооружённых сил США, 2004 г. / Пер. с англ. – М., 2005. // <http://www.fssb.ru;>

299. Вооружённые силы США / Сообщение Международного информационно-аналитического агентства Washington ProFile // <http://www.washprofile.org/ru/node/3527>.

300. Конституция Китайской Народной Республики // <http://www.palata.asia>.

301. Крупные сокращения в британской армии / Сообщение информационного агентства ВВС (BBCrussian.com) от 21 июля 2004 года // <http://news.bbc.co.uk>.

302. Постановление Межпарламентской ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 2 ноября 2002 года № 3-16. «О типовом проекте «О военной безопасности» // <http://pravoby.info/megdoc/part1/megd1301.htm>.

303. Закон України, 2003 р. № 975-IV «Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією і правоохоронними органами держави» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 46. – Ст. 366.

304. Bundesgesetz uber die Armee und die Militarverwaltung (Militargesetz) vom 3. Februar 1985 (Stand am 1. Mai 2007). – AS, 1995. – 4093.

305. Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Goldwater-Nichols Act of 1986) // Armed Forces. Defense and national security. 10 USC 111 note. – Public Law 99-433-Oct. 1, 1986.

306. Wehrpflichtgesetz / Deutsches Wehrrecht: Informationen und Materialien zum Deutschen Wehrrecht // <http://www.deutsches-wehrrecht/de>.

ОБ АВТОРЕ



ГАЦКО Михаил Фёдорович родился в 1961 году. Окончил Рижское высшее военно-политическое училище (1982), Военно-политическую академию (1991), адъюнктуру Военной академии им. Петра Великого (1997), Московский новый юридический институт (2001). Полковник (1999), полковник юстиции (2002). Кандидат философских наук (1996), профессор Академии военных наук (1999). За отличие в службе награждён орденом «Почёта», 10-ю медалями и знаком отличия Минобороны России «Юридическая служба».

Научное издание

Гацко Михаил Фёдорович

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СТРОИТЕЛЬСТВА
ВООРУЖЁННЫХ СИЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Служил на различных должностях в юридической службе и органах воспитательной работы Министерства обороны СССР и Министерства обороны Российской Федерации. С июня 1997 года – помощник начальника 4 ЦНИИ Минобороны России по правовой работе, с апреля 2006 года – заместитель начальника 4 ЦНИИ по воспитательной работе. Является экспертом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Автор более 70 научных трудов, в том числе двух монографий. Лауреат конкурса на лучшую публикацию в журналах Министерства обороны Российской Федерации¹.

¹ См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 6 июля 2007 г. № 283 «О присуждении ежегодных поощрительных премий авторам лучших материалов, опубликованных в 2006 году в журналах Министерства обороны Российской Федерации и газете «Красная звезда». – М.: Минобороны России, 2007.

Тел./факс автора: 515-05-90

Подписано в печать 01.11.2008. Формат 70x100 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 27,3. Уч.-изд. л. 21,6.
Тираж 500 экз. Изд. № 1767.

ООО «Фланта», 117342, Москва, ул. Бутлерова, д. 17-Б, комн. 345.
Тел./факс: (495)334-82-65; тел.: (495)336-03-11.
E-mail: flinta@mail.ru, flinta@flinta.ru
WebSite: www.flinta.ru

Издательство «Наука», 117997, ГСП-7, Москва В-486,
ул. Профсоюзная, д. 90.

Отпечатано в филиале ГУП МО «Мытищинская типография»
«Загорская типография»
141300, Московская обл., г. Сергиев Посад, пр. Красной Армии, 112 Б.
Тел. 547-60-60, 540-25-70, факс 547-60-60.