

Военно-промышленный курьер.

[Опубликовано в выпуске № 23 \(339\) за 16 июня 2010 года](#)

АМЕРИКАНСКИЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

// [Виталий Шлыков](#)

О НЕОБХОДИМОСТИ ВЗВЕШЕННОГО ПОДХОДА К ВЫБОРУ ПРИНЦИПА
КОМПЛЕКТОВАНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ

Требованиям перевода сначала Советской, а затем Российской армии на контрактную («профессиональную») основу уже более двадцати лет. При этом никто, насколько могу судить, не обратил внимания на следующую парадоксальную закономерность: чем громче звучали подобные требования и чем решительнее руководители страны обещали добиться подобного перевода, тем меньше становилось в армии этих самых контрактников.

Напомню, что постановление правительства РФ № 918 «О мероприятиях по поэтапному переходу к комплектованию ВС РФ военнослужащими в добровольном порядке - по контракту» было принято 30 ноября 1992 года. После этого число контрактников начало быстро расти. В 1993-м их стало 120 тысяч, в 1994-м - 240 тысяч, в 1995-м - 380 тысяч. Окрыленный подобным успехом, Борис Ельцин подписал 16 мая 1996 указ № 722, предписывавший завершить переход на контракт к 2000 году. Этот документ назывался «О переходе к комплектованию должностей рядового и сержантского состава Вооруженных Сил Российской Федерации на профессиональной основе». И сразу же после издания указа численность контрактников стала таять, как снег весной. Уже в 1996 году их осталось 240 тысяч, в 1997-м - 200 тысяч, в 1998-м - 180 тысяч, в 1999-м - 170 тысяч, в 2000-м - 160 тысяч, в 2001-м - 150 тысяч, в 2002-м - 140 тысяч и наконец в 2003 году - 135 тысяч, из которых более половины были женщины, в основном жены офицеров и прапорщиков, занятые на различных вспомогательных должностях.

ПРОВАЛ - НАЛИЦО

Ответом на фактическое исчезновение института контрактников явилось постановление правительства РФ № 523 от 25 августа 2003 года об утверждении федеральной целевой программы (ФЦП) «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей на 2004-2007 годы». Главным разработчиком и исполнителем ФЦП, в которой участвовали ФСБ и МВД, а также ее координатором и контролером было Минобороны РФ.

ФЦП предусматривала рост доли военнослужащих (включая офицеров и прапорщиков) Минобороны, проходящих службу по контракту, с 55 до 70 процентов к 2008 году. При этом число контрактников среди сержантов в 2008-м должно было составить 50,7 процента. На программу выделялось 79 миллиардов рублей (в ценах 2003 года), из

которых на долю Минобороны приходилось 68,4 миллиарда.

Сердцевиной ФЦП являлось формирование внутри Вооруженных Сил 80 полностью контрактных частей и соединений постоянной готовности общей численностью 147,6 тысячи. Для их укомплектования планировалось набрать 15,7 тысячи человек в 2004 году, 54,5 тысячи - в 2005-м, 26,8 тысячи - в 2006-м и 50,6 тысячи - в 2007-м.

Программа получила полную поддержку президента РФ. Выступая перед армейским руководством на совещании в Минобороны 2 октября 2003 года, Владимир Путин сказал: «...еще раз обозначу приоритетные направления военного строительства. Первое - это совершенствование принципов комплектования. Здесь надо четко выдержать все установленные параметры и сроки. И к 2007 году формирование профессиональных частей постоянной готовности должно быть завершено. При этом должен быть сокращен срок службы по призыву».

Сейчас уже никто не отрицает, что ФЦП полностью провалена. А пока велась работа по укомплектованию привилегированных частей постоянной готовности, рассеялись оказавшиеся за рамками ФЦП прочие контрактники. Так, число женщин на контрактных должностях сократилось с 80 тысяч десять лет назад до 38 тысяч в настоящее время (их средний возраст - 36 лет). Из «старых» (то есть служивших до принятия ФЦП) контрактников остались в основном те, кто надеется достичь десяти лет выслуги, дающих право на получение в собственность квартиры. И к ним вскоре присоединятся «птенцы» ФЦП из несостоявшихся частей постоянной готовности. Немалая головная боль для руководства Минобороны, имеющего указание свыше о ликвидации очереди на жилье к концу 2010 года.

А между тем многочисленные и могущественные сторонники упора при строительстве Вооруженных Сил на контрактников (в их числе и «Единая Россия»), несмотря на провальный опыт последних 20 лет, не намерены, похоже, отступать. Об этом свидетельствует, в частности, и утвержденная 5 февраля 2010 года новая Военная доктрина РФ, требующая «преимущественного укомплектования должностей рядового и сержантского состава, обеспечивающих боеспособность соединений и воинских частей Вооруженных Сил и других войск, военнослужащими, проходящими военную службу по контракту».

В этих условиях министр обороны Анатолий Сердюков и начальник Генштаба Николай Макаров проявили немалое мужество, признав ошибочность прежних подходов и открыто заявив, что стране не по средствам достойное содержание даже тех контрактников, которых она имеет в настоящее время. По словам Сердюкова, «тот бюджет, которым мы располагаем для обеспечения контрактной службы, сейчас не позволяет набирать в армию тех, кого мы хотим. А на те условия, которые мы сейчас предлагаем, никто приходить не хочет. Набирать же кого попало мы не хотим, так как контрактники должны работать на сложной и дорогостоящей технике. Поэтому мы будем исходить из того, что 150 тысяч контрактников мы себе позволить не сможем. Их будет 100 тысяч или 90 тысяч, но получающих денежное довольствие на уровне офицеров».

Как видим, основным препятствием на пути увеличения числа контрактников Сердюков считает нехватку средств. Этой же причиной объясняют многие и провал ФЦП. Представим себе, однако, что правительство решит выделить достаточно денег на создание, как модно ныне говорить, «компактной мобильной» армии. Надо сказать, что при условии сохранения высоких цен на нефть и перераспределения оборонного бюджета в пользу расходов на содержание личного состава такой сценарий не представляется

фантастическим. Получит ли Россия в этом случае современную и эффективную контрактную армию?

Чтобы ответить на этот вопрос, лучше всего обратиться к американскому опыту перевода вооруженных сил на контрактный способ комплектования (у нас ВС США, не спросив мнения на сей счет самих американцев, любят называть профессиональными). Это тем более уместно, что до сих пор идут споры, в какие сроки данный перевод удалось осуществить. Например, сторонники контрактной армии из основанного Егором Гайдаром Института экономики переходного периода утверждают: всего два года (июль 1971 - июль 1973-го). При этом они ссылаются на мою статью «Как это было в Америке» («Отечественные записки», № 8 за 2002 год, стр. 246-259). Российские генералы (правда, ни на кого и ни на что не ссылаясь) заявляют: не менее 10-15 лет. На самом деле правы по-своему и те, и другие.

КОМИССИЯ ГЕЙТСА

18 октября 1968 года Ричард Никсон, тогда еще кандидат в президенты США, пообещал в одном из выступлений по радио отказаться от призыва на военную службу после окончания войны во Вьетнаме. А 27 марта 1969 года уже в качестве главы американского государства объявил об образовании Консультативной президентской комиссии по Вседобровольческой силе (ВДС), по-английски - All-Volunteer Force (AVF), как американские вооруженные силы официально назывались с 1973 по 1983 год. Замена традиционного названия американской армии US Armed Forces на новое должна была показать, что речь идет о создании принципиально новой армии. Причем хозяин Белого дома подчеркнул, что дал указание комиссии подготовить исчерпывающий план упразднения призыва и перехода к добровольческим вооруженным силам. Таким образом Никсон дал понять, что речь идет не о том, переводить ли службу в армии на добровольную основу, а о том, в какой срок это сделать.

Председателем комиссии президент назначил Томаса Гейтса, имевшего семилетний опыт руководящей работы в Пентагоне, в том числе два года в должности министра обороны. Всего комиссия состояла из 15 человек. Военных в ней были всего двое, оба отставные, а именно генералы Альфред Грюнтер и Лорис Норстед, в прошлом главнокомандующие объединенными вооруженными силами НАТО в Европе. Наиболее внушительно оказалась представлена сфера науки и образования (шесть человек). Это были Теодор Хезбург - ректор университета Нотр Дам, Джером Холланд - ректор Хэмптонского института, Джон Кэмпер - директор академии Филиппа, У. Аллен Уоллис - ректор университета Рочестер, Милтон Фридман - профессор экономики Чикагского университета, Жанна Нобль - профессор Нью-Йоркского университета.

Деловое и финансовое сообщество представляли, помимо Гейтса (к моменту назначения председателем комиссии он возглавлял правление крупнейшей финансовой группы «Морган Гэранти Траст Компани»), четыре человека: Кроуфорд Гринволт - председатель финансового комитета корпорации «Дюпон де Немур», Томас Кертис - вице-президент издательства «Британская энциклопедия», в прошлом член конгресса США, Алан Гринспен - председатель правления компании «Таусенд-Гринспен», Фредерик Дент - президент компании «Мэйфер Миллз».

Комиссия не ограничилась обсуждением поставленной перед ней проблемы в своем узком

кругу. У нее имелся внушительный аппарат квалифицированных сотрудников во главе с исполнительным директором, его заместителем, ответственным редактором и четырьмя директорами по основным направлениям исследований. Кроме того, в качестве официальных консультирующих организаций к работе комиссии были привлечены три мощных независимых исследовательских центра - Институт оборонного анализа, корпорация «РЭНД» и Центр военно-морского анализа. Однако самым главным подспорьем для ее деятельности стало специальное распоряжение президента США Министерству обороны и другим исполнительным структурам правительства, потребовавшее от них оказывать комиссии всемерную поддержку и предоставлять ей всю необходимую информацию в приоритетном порядке. Выполняя это указание Никсона, Пентагон, в частности, регулярно проводил доклады по всем интересующим комиссию и ее аппарат вопросам.

Следует обратить внимание на несколько особенностей формирования комиссии. Во-первых, в ней не было ни одного действующего политика или государственного чиновника. Во-вторых, она работала совершенно независимо от Пентагона. В-третьих, над проектом реформы системы комплектования армии трудились лучшие экономические и финансовые умы Америки. Достаточно назвать нобелевского лауреата Милтона Фридмана или Алана Гринспена, впоследствии председателя совета управляющих Федеральной резервной системы США.

Комиссия Гейтса провела свое первое заседание в мае 1969 года и закончила составление доклада президенту Никсону 9 января 1970-го, единогласно высказавшись за отмену призыва в пользу добровольного принципа комплектования.

КАТАСТРОФА 70-х ГОДОВ

На переход от призыва к контрактному способу комплектования ушло ровно два года, начиная с 1 июля 1971-го (тогда конгресс впервые выделил ассигнования на формирование ВДС в бюджете на очередной, 1972 финансовый год) и заканчивая 1 июля 1973-го (в тот день истек срок действия закона о ежегодном призыве в армию, который администрация решила не продлевать). Однако столь непродолжительный период времени не должен никого вводить в заблуждение. Обманчивыми оказались и первоначальные успехи при наборе добровольцев в ВДС.

Когда спустя год, в июне 1974-го все виды вооруженных сил доложили о стопроцентной укомплектованности своих штатов, мало кто мог представить себе, что в следующий раз о подобном достижении они смогут отрапортовать лишь 35 лет спустя - в 2009 году. На самом деле при строительстве ВДС американцы столкнулись с огромными трудностями и не раз рассматривали вопрос о возврате к призыву. Сам инициатор учреждения добровольной армии - бывший президент Никсон говорил в начале 80-х годов, что совершил большую ошибку, когда отменил призыв. Влиятельный журнал «Ю.С. Ньюс & Уорлд Репорт» также отмечал 17 мая 1982 года: «Когда Рейган пришел к власти 16 месяцев назад, многие аналитики списали добровольную армию как неосуществимую затею».

Один из видных теоретиков и практиков создания ВДС Кертис Гилрой заявил перед большой аудиторией российских военных (в том числе из ГОМУ Генштаба) на российско-американском семинаре «Переход к комплектованию вооруженных сил на добровольческой основе: опыт России и США», состоявшемся в Москве 15-16 января

1998 года по инициативе Совета по внешней и оборонной политике (СВОП): «Процесс становления ВДС был отнюдь не легок, мы делали ошибки на нашем пути и весь этот период занял 20 лет... И даже 10 лет спустя после того, как мы перешли к ВДС, все-таки были люди, в том числе на ключевых политических постах, которые выступали за призывную армию. И я думаю, что на протяжении первых 20 лет после отказа от призыва мы не могли еще назвать систему ВДС успешной».

В 1990 году Кертис Гилрой опубликовал статью «15 лет добровольческой армии: 15 лет спустя». В ней он разбивает истекший период строительства ВДС на четыре этапа, которые настолько отличны друг от друга, что он предпочитает рассматривать их как строительство четырех отдельных армий - соответственно ВДС-1, ВДС-2, ВДС-3 и ВДС-4.

ВДС-1 (1973-1976) считается наиболее благополучной из всех четырех с точки зрения укомплектованности. Благодаря повышению конгрессом в 1972 году денежного содержания контрактников на 60 процентов уровень их оплаты оказался заметно выше, чем у ровесников в гражданском секторе. Притоку добровольцев способствовал и начавшийся экономический спад, в результате которого уровень безработицы среди мужской молодежи в возрасте 17-21 года возрос вдвое.

Строительство ВДС-2 (1977-1979) характеризуется американскими исследователями добровольной армии как «катастрофа 70-х годов». В 1979-м некомплект личного состава армии (то есть сухопутных войск) достиг 17 процентов и начальник ее штаба генерал Эдвард Мейер сделал ставшее знаменитым заявление, что он командует «пустой армией» (hollow Army). В еще худшем состоянии находились резервные компоненты вооруженных сил. Так, численность Индивидуального подготовленного резерва упала на 70 процентов, в связи с чем главнокомандующий союзными силами НАТО в Европе генерал Бернард Роджерс потребовал введения обязательного призыва для этой категории резервистов.

Однако столь катастрофическое положение дел в войсках возникло не только вследствие провалов в их комплектовании. В еще большей степени оно стало следствием обвального снижения качества нового пополнения. Об этом свидетельствовали проведенные тесты на пригодность к военной службе и общий уровень интеллекта. Введенная в 1968 году балльная система тестов делит кандидатов в контрактники на пять категорий. В категорию I (высшую) входят кандидаты, набравшие 93-99 баллов, в категорию II - 65-92 балла. Чтобы попасть в категорию IIIA, необходимо набрать 50-64 балла, в категорию IIIB - от 31 до 49 баллов. Далее следуют категории IVA (21-30 баллов), IVB (16-20), IVC (10-15) и V (0-9 баллов). Категория V призыву не подлежит. Так вот, если в наборе 1973 года контрактники высших категорий (I, II, IIIA) составляли 49 процентов, то в 1979-м их доля упала до 25 процентов. При этом доля низшей (IV) категории достигла 57 процентов.

Падение качественных характеристик рекрутируемого контингента объяснялось снижением требований к новобранцам, вызванным неспособностью армии привлечь молодежь из средних слоев общества. В результате в сухопутных войсках заметно увеличилось число чернокожих американцев, представителей меньшинств и выходцев из бедных семей, для которых военная служба представлялась единственно возможным способом решения их материальных проблем. Неудивительно, что образовательный уровень новобранцев был невысок. Среди набора 1979 года обладателей диплома об окончании средней школы оказалось всего 51 процент, меньше, чем в любой год с момента создания ВДС. Рухнула и дисциплина. В конце 70-х годов 40 процентов солдат и сержантов имели взыскания в связи с нарушениями дисциплины и правопорядка.

Почему же успешно начатая программа строительства добровольной армии оказалась на

границ провала всего три года спустя? Основных причин несколько. В том числе - недальновидность и элементарная жадность политиков, решивших в эйфории от успехов при комплектовании ВДС-1, что контрактники получают слишком много. Сделав такой вывод, конгресс и президентская администрация существенно урезали денежное довольствие военнослужащих. Если в 1973 году оно составляло 950 долларов в месяц, то к 1980-му его размер снизился до 700 долларов (в долларах 1987 года). При этом не было учтено состояние американской экономики, вступившей во второй половине 70-х годов в фазу ускоренного роста, что привело к падению безработицы (в полтора раза к уровню 1973-1976 годов) и увеличению зарплаты в гражданской экономике. В результате начинающий контрактник стал получать на 20 процентов меньше средней заработной платы по стране. Одновременно были сокращены (с 700 до 400 миллионов долларов в год) ассигнования на службу рекрутирования (Recruiting Command).

Заметно снизилась привлекательность контрактной службы и в результате отмены в 1976 году знаменитого «Солдатского закона» (G.I. Bill), принятого в 1944-м и предусматривавшего обширные льготы для военнослужащего при увольнении из вооруженных сил. В перечень таких льгот входило и право на получение бесплатного образования, включая высшее. Взамен G.I. Bill в декабре 1976 года была принята накопительная «Программа образовательной помощи ветеранам» (Veterans Educational Assistance Program, сокращенно - VEAP), предусматривавшая участие военнослужащего в финансировании своей учебы в колледже. Согласно новой программе на каждый внесенный солдатом доллар государство добавляло два. В результате выплаты на образование упали с 1976 по 1979 год в два с половиной раза в расчете на одного солдата с трехгодичным сроком контракта.

Считается, что семена острого кризиса при комплектовании армии (ВВС и ВМС были затронуты им в меньшей степени) были посеяны еще комиссией Гейтса. Озабоченная в первую очередь упразднением призыва, она сочла достаточным установить единый высокий уровень окладов для всех контрактников и не задумалась над тем, что привлекательность как отдельных видов вооруженных сил и родов войск, так и различных специальностей внутри них может для потенциальных добровольцев резко различаться. Жертвой такой «стрижки под одну гребенку» и стали сухопутные войска.

По мнению некоторых экспертов, от полного краха контрактную армию в этот период спас неожиданно высокий приток женщин, достигший 15 процентов в год. Неожиданным он оказался потому, что комиссия Гейтса считала, что их численность среди контрактников не превысит одного процента.

Строительство ВДС-3 (1980-1982) можно охарактеризовать как «работу над ошибками», допущенными в 70-х годах.

СТАВКА НА ОБРАЗОВАНИЕ

Прежде всего было увеличено денежное содержание контрактников (на 11,3 процента в 1981 году и на 14,3 - в 1982-м). Были также ужесточены требования к образовательному и интеллектуальному уровню рекрутов. При этом главным инструментом улучшения качества личного состава было избрано повышение привлекательности армии для

молодежи, стремящейся к получению высшего образования.

Надо сказать, что комиссия Гейтса не отводила сколько-нибудь заметной роли образовательным льготам как средству стимулирования набора в армию. Задававшие в ней тон экономисты-монетаристы (Милтон Фридман, Алан Гринспен и другие) считали подобные льготы проявлением патернализма и возвратом к натуральным формам оплаты, отдавая предпочтение прямым денежным выплатам, ориентированным на рынок труда.

Однако военное руководство пришло к выводу, что простое увеличение денежного содержания, привлекая в войска молодых людей, стремящихся иметь надежное место заработка, оставляет за армейскими воротами тех, кто стремится к высшему образованию. В связи с этим была принята «стратегия двойного рынка», разработанная известными военными социологами Моррисом Яновицем и Чарльзом Москосом. Для привлечения в армию ориентирующейся на учебу в колледже молодежи, для которой денежные стимулы имели второстепенное значение по сравнению с традиционным контингентом контрактников («первый рынок»), в 1981 году учреждается «Армейский фонд оплаты образования в колледже» (Army College Fund) с целью сделать армию конкурентоспособной на рынке молодых граждан США, стремящихся к высшему образованию (так называемый второй рынок). В отличие от обычных образовательных выплат, автоматически полагающихся каждому рекруту по программе VEAP и заменившей ее в 1984 году новой версии G.I. Bill (известного по имени внесшего законопроект конгрессмена как Montgomery G.I. Bill), выплаты из данного фонда предполагают подписание рекрутом отдельного контракта с указанием специальности (как правило, в которой армия особенно нуждается), которую ему предстоит освоить.

В качестве дополнительного стимула для поступления на военную службу стремящейся к образованию молодежи командованию вооруженных сил было предоставлено право в случае необходимости ограничивать срок службы по контракту двумя или тремя годами вместо полагающихся по закону четырех лет.

Результатом всех этих мер явилось резкое улучшение качественного состава рекрутского контингента. Доля рекрутов с полным школьным образованием в 1983 году по сравнению с 1980-м возросла с 54 до 88 процентов, высших (I-III) категорий пригодности к военной службе - соответственно с 25 до 54 процентов, а доля низшей категории (IV) снизилась с 57 до 15 процентов. В том же 1983 году официальное название армии «Всеобщевольческая сила» было заменено на «Вооруженные силы США» (US Armed Forces). То есть произошел возврат к ее традиционному наименованию, существовавшему до 1973 года.

Четвертый этап строительства добровольной армии (1983-1987) стал периодом стабилизации количественного и качественного состава вооруженных сил США. Доля призывников с дипломами о среднем образовании в 1987 году составила 91 процент, категории IIIA - 67 процентов, категории IV - 4 процента.

...ПЛЮС БОНУСЫ

И тем не менее лишь спустя 35 лет, в 2009 году США впервые после 1973-го удалось полностью укомплектовать свои вооруженные силы. ВВС, ВМС и Корпус морской пехоты в 2009 году выполнили план комплектования на 100 процентов, а армия - даже на 108 процентов. Перевыполнен также план по качеству вновь набранных рекрутов. Число

выпускников с дипломом об окончании средней школы достигло 96 процентов при плане 90 процентов. Приведенные показатели тем более впечатляют, что их удалось добиться при ухудшении состояния здоровья молодежи. Если в 80-х годах лишь один из 20 американцев в возрасте 17-24 лет считался непригодным для службы в армии ввиду тучности, то сейчас таким является каждый четвертый.

Характерно, что эти рекордные показатели достигнуты в период ведения двух войн - в Ираке и Афганистане, в которых американские войска несут значительные потери в живой силе. Основных причин столь высокой готовности американцев служить в армии при условии высокого риска для жизни три.

Во-первых, вызванный экономическим кризисом рост безработицы, достигшей самого высокого уровня за последние 26 лет (9,8 процента).

Во-вторых, в течение целого десятилетия увеличение уровня оплаты военнослужащих опережало средний рост заработной платы в целом по стране. Если в конце 90-х годов денежное содержание военнослужащих было на 13 процентов ниже, чем в частном секторе, то ныне они входят в 10 процентов наиболее высокооплачиваемой части населения США соответствующего возраста, образования и опыта. С 2002 года по настоящее время заработная плата военнослужащих увеличилась на 42 процента по сравнению с 32 процентами в частном секторе. Особенно быстро жалование военных стало расти после начала войны в Ираке. Например, размер так называемых бонусов в армии, несущей основное бремя боевых действий, за время иракской кампании стал больше в три раза.

В-третьих, последовательное применение «стратегии двойного рынка», то есть сочетание как денежных, так и образовательных стимулов.

Денежные стимулы опираются на систему бонусов. Последние предоставляются сверх положенных контрактнику по закону выплат и выдаются по своему усмотрению (конгресс устанавливает только верхний потолок бонусов) видами вооруженных сил в зависимости от возникающих (и постоянно меняющихся) потребностей в конкретных специальностях. Вот как выглядело в 2009 году денежное содержание типичного рекрута, полагавшееся ему при зачислении на активную военную службу: денежное довольствие за год - 18 824,4 доллара (складывается из 1399,5 доллара в месяц в период базовой подготовки и 1568,7 доллара в остальные месяцы первого года службы, оплата квартирных расходов - 952,0 доллара, продовольственные выплаты - 323,9 доллара ежемесячно). К этому добавляются в среднем 14 тысяч долларов в виде бонуса, полагающегося рекруту по условиям контракта. Выплачивается бонус обычно после прохождения базовой подготовки и прибытия к первому месту службы.

Бонус получают примерно 40 процентов всех рекрутов, и его величина может заметно отличаться как в большую, так и в меньшую сторону в зависимости от целого ряда факторов. Так, при наличии у кандидата высшего образования бонус увеличивается на пять тысяч долларов. Зависит его размер и от вида вооруженных сил. Армия имеет право выплачивать бонусы в сумме до 40 тысяч долларов, ВМС - до 20 тысяч, ВВС - до 12 тысяч, Корпус морской пехоты - до 6 тысяч, Береговая охрана - до 15 тысяч долларов. Как правило, чем труднее найти рекрута на ту или иную специальность, тем больше величина бонуса.

Бонусы выплачиваются в трех основных случаях:

- на данную специальность находится мало желающих ввиду ее низкой привлекательности;

- специальность предъявляет повышенные требования к кандидатам в отношении интеллектуального уровня, состояния здоровья, биографии и т. д., что затрудняет подбор необходимого числа рекрутов;

- условия подготовки по специальности настолько тяжелы, что вызывают повышенный отсев кандидатов в ходе самой подготовки.

Принципиально по-другому строятся образовательные стимулы. Рекруты, стремящиеся использовать службу в армии для получения образования, бонусов, как правило, не получают. Вместо этого контрактом предусматривается финансирование образования по завершении военной службы за счет упомянутого выше «Армейского фонда оплаты образования в колледже». Сумма выплат из фонда зависит от срока контракта, вида вооруженных сил и указанной в контракте специальности. В 2009 году максимальная сумма выплат составляла: при двухлетнем сроке службы - 44 028 долларов, при трехлетнем - 63 756, при четырехлетнем - 70 956, при пятилетнем - 78 156 и при шестилетнем - 81 756 долларов. Эти суммы получены путем сложения выплат в соответствии с Montgomery G.I. Bill, право на которые каждый контрактник обретает автоматически, и платежей за счет самого «Армейского фонда», как и в случае бонуса, обусловленных согласием рекрута на службу по специальности, в которой нуждается армия.

Роль образовательных стимулов и выплат по ним постоянно растет. Если по программе VEAP государство приплачивало два доллара на каждый доллар, внесенный контрактником, а в соответствии с Montgomery G.I. Bill - уже восемь, то принятый в июле 2008 года и вступивший в силу с 1 августа 2009-го так называемый Солдатский закон 9/11 (Post 9/11 G.I. Bill) полностью освобождает от взносов в образовательный фонд всех контрактников, прослуживших не менее 90 суток в вооруженных силах после 11 сентября 2001 года. Новым законом предусматривается не только полная оплата стоимости обучения уволившегося из ВС США военнослужащего в самом дорогом и престижном университете, но и обеспечение бывшего контрактника в течение трех лет ежемесячной стипендией (до 2700 долларов) на снятие жилья. Кроме того, раз в год ему выдается одна тысяча долларов на приобретение книг и учебных принадлежностей. Еще одним новшеством стало предоставление военнослужащему права передачи полагающихся ему образовательных льгот и выплат членам семьи (супругу и детям).

ТРИУМФ ИЛИ ВЗЛЕТ ПЕРЕД ПАДЕНИЕМ?

История строительства американской контрактной армии поразительно напоминает «американские горки» - за каждым взлетом следует падение. Не успели ее сторонники отпраздновать долгожданное достижение полной укомплектованности вооруженных сил США по штатам, как вновь забрезжили признаки «катастрофы 70-х». Становится ясно, что денег не хватает не только на повышение расходов на личный состав в темпе, взятом после 2001 года, но и, возможно, даже на простое поддержание их на нынешнем уровне. Предложенное президентом Обамой увеличение в проекте военного бюджета на 2011 год ассигнований на личный состав в размере 1,4 процента является наименьшим с 1973-го (в 2010 году рост составил 3,9 процента).

Примечательно, что озабоченность по поводу высоких финансовых затрат на личный состав в условиях бюджетных ограничений, бьющих по боеготовности армии, ибо не оставляют достаточно средств на учения, закупку и обслуживание техники, высказывает сам Пентагон. В частности, министр обороны Роберт Гейтс пожаловался, что, например, расходы на медицинское обслуживание «пожирают нас живьем». Действительно, в 2011 году они составят 51 миллиард долларов, то есть одну десятую военного бюджета. Всего же на личный состав приходится четверть предусмотренных в нем расходов.

Выступая в конгрессе, вице-адмирал Марк Фергюсон, отвечающий за личный состав ВМС, сообщил, что согласно проведенным опросам жен военных моряков 60 процентов из них хотели бы, чтобы их муж прослужил во флоте не менее 20 лет, в то время как в 2005 году подобное желание высказывали лишь 20 процентов. Заметив, что вопросы оплаты личного состава перестают беспокоить командование флота, и поблагодарив законодателей за «чрезвычайную щедрость», адмирал добавил, что растущие социальные расходы уже сказываются на способности ВМС содержать и модернизировать корабли.

Слова адмирала о «чрезвычайной щедрости» американских парламентариев были сказаны неспроста. Конгресс действительно решительно пресекает попытки военных экономить на личном составе и его социальном пакете. В ответ на упомянутое предложение Пентагона увеличить в 2011 году расходы на личный состав на 1,4 процента на Капитолийском холме дали понять, что будут настаивать на росте в 1,9 процента. Со своей стороны Пентагон жалуется, что некоторые поддерживаемые конгрессом социальные проекты превратились в «бюджетных франкенштейнов». В качестве примера приводится аннулированная Пентагоном в феврале текущего года программа оплаты учебы супругов военнослужащих, предусматривавшая выплаты каждому желающему учиться супругу до 6 тысяч долларов в год. В 2010-м военное ведомство выделило на эти цели 61 миллион долларов. Но программа неожиданно для чиновников оказалась столь популярной, что для удовлетворения всех желающих на нее потребовались бы два миллиарда долларов. И несмотря на очевидную несуразность этой суммы, попытка избавиться от программы Пентагону не удалась. Конгресс раскритиковал военных за плохой менеджмент и приказал программу восстановить. Теперь в Пентагоне ломают голову, как они будут за нее платить.

20 ПОТЕРЯННЫХ ЛЕТ

Для меня нет сомнений, что двадцать лет безуспешных попыток создания в нашей стране контрактной армии оказались просто потерянными для России, которая могла бы потратить бессмысленно израсходованные в этих попытках ресурсы на реформирование в соответствии с мировыми стандартами доставшейся ей от СССР армии призывной. И вовсе не потому, что призывная армия лучше контрактной. Военная теория и мировая практика уже давно дали ответ на этот вопрос. Контрактная армия, безусловно, представляет собой более высокий уровень в процессе развития современных вооруженных сил. Но только, и я хочу это особо подчеркнуть, при прочих равных условиях. А вот этих-то равных условий у России по сравнению, например, с США как не было, так и нет. Ни демографических, ни географических, ни финансовых. Ведь Соединенные Штаты тратят только на личный состав своих ВС 120-130 миллиардов долларов в год, что в несколько раз превышает весь российский оборонный бюджет. Да и исторический опыт комплектования вооруженных сил в обеих странах почти диаметрально противоположен.

В США обязательный призыв в регулярную армию не является национальной традицией. Более чем за два столетия существования Соединенных Штатов призывная система действовала в общей сложности менее сорока лет (1863-1865, 1917-1918, 1940-1947, 1948-1973). Россия же практически не имеет успешного опыта комплектования армии на добровольной основе. Лишь с января по июль 1918 года Красная армия пополнялась исключительно добровольцами. Но при этом срок контракта составлял всего три месяца.

Кстати, даже в условиях призыва основная часть американских вооруженных сил комплектовалась контрактниками. В 1968 году при численности ВС США 3,5 миллиона на долю призывников приходилось всего 14 процентов. В России же доля контрактников в составе армии никогда не была значительной.

ОСНОВНОЙ ВЫВОД

Нам давно пора перестать гоняться за химерой контрактной армии и начать строить сильную призывную армию с хорошо обеспеченным и защищенным в правовом отношении солдатом. Но прежде всего необходимо себе уяснить, что такая армия, как и контрактная, не может быть дешевой.

Почти шесть лет назад я опубликовал в «Известиях» статью «Кто дешевле - призывник или контрактник? На заметку студентам, солдатским матерям и депутатам». Поводом для ее написания явилась презентация в Москве доклада Всемирного банка, посвященного сопоставлению экономической эффективности призывных и контрактных армий. Выяснилось, что по денежному содержанию на последнем месте среди нескольких десятков европейских армий оказался российский призывник. Так мало, как ему, не платят ни в одной из перечисленных в докладе стран, включая все страны Восточной Европы, в том числе Украину и Молдавию, не располагающие, как известно, значительными запасами нефти и газа.

Не исключено, что с тех пор наш воин срочной службы стал получать больше своего молдавского собрата, но общая картина вряд ли изменилась. Что же касается призывников развитых стран, то им платят в десятки, а то и в сотню раз больше, чем российскому призывнику. Так, денежное довольствие швейцарского солдата (а в Швейцарии в армию призываются все без исключения мужчины в возрасте 20-26 лет, не освобожденные от военной службы по состоянию здоровья) доходит до 1500-1800 франков в месяц (1 швейцарский франк равен почти 1 доллару США). Ибо те страны Европы, которые сохранили призыв, руководствовались вовсе не соображениями финансовой экономии, поскольку вполне могут позволить себе содержать контрактную армию.

В докладе «Совместная безопасность и будущее бундесвера», подготовленном независимой комиссией под председательством бывшего президента ФРГ Рихарда фон Вайцзеккера в 1999-2000 годах и принятом за основу при проведении радикальной реформы германских вооруженных сил, говорится: «Комиссия придерживается мнения, что будущий бундесвер не может опираться на одних только добровольцев. Перед лицом сохраняющейся обстановки неопределенности в мире структура вооруженных сил должна быть гибкой и располагать потенциалом роста и регенерации».

Если к такому выводу пришла страна - член НАТО, то что уж говорить о России с ее огромной территорией, малочисленным по сравнению с соседями населением и

отсутствием реальных военных союзников.

Виталий ШЛЫКОВ

председатель Комиссии по политике безопасности и экспертизе военного законодательства при Минобороны РФ

[Опубликовано в выпуске № 23 \(339\) за 16 июня 2010 года](#)