УДК 355

© Бирюк А. Н., 2016,
магистрант Орловского филиала РАНХиГС

© Жилина Ж. А., 2016,
канд., психол. наук, доцент, заведующий кафедрой менеджмента,
Владимирский филиал РАНХиГС

ОСНОВЫ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: *статья посвящена основам комплектования Вооруженных сил Российской Федерации и раскрывает принципы и способы комплектования в современных реалиях. Также затронуты основы нормативно-правового регулирования комплектования Вооруженных сил Российской Федерации.*

Ключевые слова: *Вооруженные силы Российской Федерации, принципы и способы комплектования, безопасность России, армия, флот, численность личного состава, мирное и военное время.*

Annotation. *The article covers the basics of acquisition of the Russian Federation Armed Forces and reveals the principles and methods of acquisition in the modern world. Also affected the foundations of legal regulation of manning of the Armed Forces.*

Tags: *Russian Federation Armed Forces, the principles and methods of acquisition, Russia's security, the army, the navy, the number of personnel, seacetime and wartime*

Важным направлением строительства Вооружённых сил Российской Федерации (далее - ВС РФ) 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 к использованию военной силы для достижения политических, экономических и иных целей в межгосударственных отношениях обусловливают необходимость совершенствования обеспечения военной организации государства людскими ресурсами.

Исследование нормативных правовых актов по вопросам военного строительства говорит о том, что в военном законодательстве отсутствует чёткое определение «комплектования Вооружённых сил личным составом». Например, в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», в статье 12, есть лишь основные способы комплектования ВС РФ, но сущность данного понятия не раскрывается [1].

На подзаконном уровне определение комплектования даётся лишь в Руководстве по комплектованию ВС РФ 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».

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 ВС РФ отнесены все военнослужащие (т.е. лица, проходящие военную службу), а также лица гражданского персонала (т.е. лица, работающие по трудовому договору). То есть данное в руководстве определение комплектования затрагивает только вопросы комплектования ВС 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 границами указанного руководства [1].

Пустота в определении сущности комплектования ВС личным составом обусловила разные трактовки данного понятия в научной литературе. Например, И. К. Макаренко под комплектованием ВС личным составом считает обеспечение потребности военной организации в личном составе [2]. Юридически обоснованное определение приводит А. С. Семакин, который думает, что под комплектованием понимается установленная государством и регулируемая нормами военного права система восполнения ВС и других формирований, подготовленными в военном отношении людскими ресурсами в мирное и военное время, а также подготовка военно-обученных людей запаса [5, с. 33]. Такое же определение дается в работах С. И. Журавлёва [2].

В более общем понимании под комплектованием ВС понимается система обеспечения войск людскими ресурсами, вооружением и боевой техникой, а также иными материальными средствами в мирное и военное время. Такую же трактовку даёт А. Г. Митюков, который рассматривает комплектование ВС как принятую в государстве систему обеспечения их потребности в личном составе, вооружении, технике и иных материальных средствах [4, с. 12].

Получается, что, по всеобщему мнению, под комплектованием ВС понимается совокупность мероприятий государства по удовлетворению потребностей ВС в людских ресурсах и материальных средствах в мирное и военное время. Юридическое содержание понятия «комплектование» заключается в регулировании нормами военного права отношений, связанных с комплектованием армии людскими ресурсами и материальными средствами.

Приведенные выше определения комплектования стоит дополнить положением о том, что комплектование ВС есть важная составная часть военного строительства в России.

С учетом этих умозаключений комплектование ВС личным составом есть составная часть военного строительства РФ и представляет собой определенную 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.

Комплектование ВС - система мероприятий государства по обеспечению потребностей армии и флота в личном составе в мирное и военное время.

В более общем понимании содержит также обеспечение ВС вооружением, боевой техникой и иными материальными средствами.

Осуществляется в соответствии с законодательством государства.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона РФ «Об обороне»:

1. Личный состав ВС РФ включает военнослужащих и лиц гражданского персонала ВС РФ [1].

2. Комплектование ВС РФ производится в соответствии с законодательством России:

а) военнослужащими – путем призыва граждан России на военную службу по экстерриториальному принципу и путем добровольного поступления граждан России на военную службу;

б) гражданским персоналом – путем добровольного и поступления на работу.

3. Штатная численность гражданского персонала ВС РФ устанавливается Правительством России, а перечень воинских должностей, замещаемых гражданским персоналом, – министром обороны России.

4. Для мобилизационного развертывания ВС РФ образуется запас людских ресурсов, прошедших военную подготовку.

Организационно-технические вопросы регламентируются приказами министра обороны и др. актами военного управления. Принятая в государстве система комплектования ВС есть важнейшая составная часть военного строительства и устройства его системы, определяющей состояние боеспособности и боевой готовности.

Основное ее содержание составляет установление степени и условий активности граждан в военной организации государства, наиболее логичных форм использования имеющихся людских ресурсов для обеспечения крепкой обороны страны исходя из сложившейся внешнеполитической обстановки и внутреннего социально-экономического положения страны. В мирное время комплектование ВС решает задачи сохранения по установленным штатам численности армии и флота, которая была бы достаточной для прикрытия мобилизации и могла бы служить основой для развёртывания ВС по штатам военного времени. При этом обеспечивается накопление возможно больших контингентов военно-обученного запаса. В мобилизационный период, т.е. при переходе ВС с мирного на военное положение, комплектование должно обеспечить их своевременное и полное мобилизационное развертывание.

В условиях войны базовые задачи комплектования ВС заключаются в восполнении потерь текущих армии и флота, а также в обеспечении людскими ресурсами новых формирований.

Комплектование ВС РФ военнослужащими базируется на основании принятых в Российской Федерации принципов и способов комплектования.

Принципы комплектования - установленные нормами права порядок комплектования войск исходя из места жительства военнослужащих, призываемых на военную службу и поступающих на военную службу добровольно, а также места постоянного расположения войск.

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

1) экстерриториальный – войска комплектуются военнослужащими из числа граждан разных регионов;

2) территориальный – войска комплектуются военнослужащими из населения той местности, где расположены комплектуемые воинские части;

3) смешанный - содержит первый и второй принципы.

Экстерриториальный принцип комплектования военной организации лучше подходит для федеративных государств с многонациональной и поликонфессиональной структурой населения, с преобладающей дифференциацией плотности населения по территории страны, а также имеющих большие воинские контингенты за пределами границ страны.

Территориальный принцип комплектования существует во многих государствах, прежде всего в тех, где доминирует мононациональная структура народа, есть равномерно сбалансированная плотность населения, военная организации

комплектуется на основе добровольного способа комплектования, и нет нужды нахождения большого военного контингента за пределами национальной территории.

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

Территориального принципа комплектования придерживаются не только страны с милиционными и кадрово-призывными армиями, но и страны с добровольческими вооружёнными силами. Так, 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 комплектования.

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 солдат.

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.

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 службу.

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 высокодисциплинированной 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 войск ни в количественном, ни в качественном отношении. Например, на территории Восточного 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 возможности.

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 настоящее время комплектование Вооружённых Сил Российской Федерации гражданами, призываемыми на военную службу, осуществляется по экстерриториальному принципу, предполагающему укомплектование воинских частей гражданами, 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 3 Руководства по организации комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов военнослужащими, проходящими военную службу по призыву [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 Федерации, 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 военную 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 к комплектованию 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 [1].

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).

Можно согласиться с Ю. Ф. Шлыком, что, несмотря на кажущееся разнообразие способов комплектования, в мирное время они так или иначе сводятся к двум: обязательная повинность и добровольный наём. Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» установлены два способа комплектования: 1) путём призыва военнообязанных граждан на военную службу; 2) путём добровольного поступления граждан России и иностранных граждан на военную службу по контракту. Каждый из указанных способов имеет свои преимущества.

Так, основным преимуществом комплектования Вооружённых Сил призывниками на основе воинской обязанности является то, что таким способом можно создать массовую многомиллионную армию. Кроме того, призывная система позволяет готовить значительные военно-обученные резервы. Также преимуществом комплектования по призыву является то обстоятельство, что содержание призывника обходится на порядок дешевле, чем добровольца, проходящего военную службу по контракту. Сохранение призывной системы комплектования даёт ещё одно преимущество – позволяет иметь альтернативную гражданскую службу, необходимую для трудовой деятельности в интересах общества и государства [6].

Вместе с тем очевидны и недостатки призывной системы. В их числе: недостаточная профессиональная подготовка военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. В силу отсутствия материальных стимулов у военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, наблюдается в целом низкий уровень ответственности за интересы военной службы.

Основным преимуществом добровольческого способа комплектования армии является то, что у военнослужащих, проходящих 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 переоснащение 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 полуторамиллионную 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 Федерации 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 %).

Список литературы

1. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru.

2. 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.

3. Макаренко И. К. Проблемы укомплектования войск личным составом, планирования и выполнения мобилизационных мероприятий: уч. пос. – М. : РАГС, 2004. – 74 с.

4. Митюков А. Г. Социально-политические проблемы комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации: дис. … канд. философ. наук. – М., 1994.

5. Семакин А. С. Воинская служба в Российской Федерации. – М. : РАГС, ВК МО, 1997.

6. Шлык Ю. Ф. К вопросу о принципах и способах комплектования Вооружённых Сил Российской Федерации в мирное время // Военная мысль. – 2006. – № 9. – С. 32-35.