

Реформа - это оговорка

Виталий Цимбал о модернизации армии

Оригинал статьи на Polit.ru от 12 февраля 2004

<http://www.polit.ru/publicism/country/2004/02/12/tzimbl.html>

Представленный ниже текст опубликован с исправлениями.

Сегодня мы публикуем интервью с руководителем военной лаборатории Института экономики переходного периода (ИЭПП; Институт Гайдара) Виталием Цымбалом, входившим в состав межведомственной рабочей группы по военной реформе при Правительстве РФ, одним из разработчиков предложений по военной реформе, выдвигавшихся Союзом Правых Сил.

Из текста видны некоторые механизмы принятия решений в области модернизации армии. Интересным представляется и зияющее отсутствие стратегического фундамента рассуждений и расчетов – ответов на базовые вопросы: “Зачем именно государству нужна армия?”, “Какие функции она должна уметь выполнять?”, “Каковы должны быть параметры армии, чтобы выполнять именно эти функции?”. При этом отсутствие подобного фундамента не помешало в рамках выбранной интервьюируемым системы ценностей и оценок достаточно интересно проанализировать направление и перспективы военной реформы.

Министр обороны заявил, что военная реформа закончилась, и начался этап военного строительства...

Это он не в первый раз сказал. 2 октября было совещание Министерства обороны, на котором та же мысль уже прозвучала, правда, через несколько дней министр поехал в НАТО, и там заявил, что наша военная реформа продолжается. Может быть, это была оговорка.

Давайте вспомним весеннее послание президента. Три главные задачи: удвоение ВВП, борьба с бедностью и модернизация вооруженных сил. По существу, я думаю, произошла замена слова, обозначающего дальнейшие преобразования. Не реформа, в том понимании, в котором она начиналась при Грачеве и, по существу, обозначала деградацию – это слово вызывает в военной среде только отвращение. Вместо этого термина предложен другой – модернизация (или осовременивание) вооруженных сил.

Поэтому я предлагаю тему терминов не драматизировать. Принята федеральная программа перехода на контрактную систему воинских частей постоянной готовности, работа началась, деньги в бюджете выделены, и в скором времени у нас будут появляться новые части, укомплектованные исключительно по контракту. Изменения? – Изменения!

Называть это реформой или модернизацией – это уже дело вкуса. Президент жестко стоит на том, что с первого января 2008 года срок службы

по призыву должен сократиться как минимум вдвое – с двух лет до одного года. Разве это не существенные изменения, реформа, по сути дела? Предстоит увеличение количества закупаемого оружия. Денег в бюджет заложено больше, чем в прошлом году. Если раньше у нас количество самолетов марки Сухой для Китая, для Индии исчислялось десятками, а для собственных ВС - единицами, то теперь картина будет меняться. То есть реформа будет, но под другим именем.

Скажите, мы можем восстановить за этими ходами некое видение будущего российской армии? Оно есть? Какая она должна быть? Какие задачи она должна выполнять? Из чего растут эти задачи: переход на контрактную основу, сокращение срока службы?

На этот счет есть, как сейчас называют, “Белая книга” Минобороны, которая была роздана журналистам 2 октября, когда министр обороны делал доклад, да еще и президент выступал.

Там, в общем-то, сделана попытка обрисовать цели, задачи, военные угрозы. Другое дело, что некоторые военные специалисты не согласны с тем, как это там сформулировано. Специалисты нашей лаборатории тоже видят там много недосказанного или неточно сказанного. Например, по поводу перехода на контрактную систему комплектования говорится только в связи с нуждами военной организации. Но на самом деле, это в большей мере потребность гражданского общества. У нас все семьи с ужасом ждут призывного возраста сыновей.

А можно еще раз пройтись по различиям в понимании вашего института и этой “Белой книги”. В чем несовпадение взглядов?

Получилось так, что вначале Генеральным штабом был разработан план – график перевода воинских частей на контракт. А потом при разработке программы, все свелось к вопросу о том, сколько денег на это должно быть потрачено.

При нормальном научном подходе программа обосновывается иначе - она сама должна являться функцией, которую надо найти и показать что такая программа лучше всех. Мы предлагали в спорах со специалистами Минобороны сравнить эту программу с другими вариантами и показать ее военную эффективность, экономическую эффективность, социально-экономические последствия... А то - вот она единственная и самая лучшая пришедшая в голову нашему военному руководству программа перехода, и мы не обязаны объяснять гражданским людям, почему эта программа самая лучшая.

Нам говорили: вот вы лучше давайте, вместе с нами посчитайте, как много денег для этого надо. Считали вместе... Если вы глянете материалы апреля-мая, когда этот спор выплеснулся в публичную сцену, то расчеты Минобороны раза в 2 завышены. Мы добились, чтобы правительство в основном усилиями министерства финансов и экономического развития, сократило сумму – все оценки экономистов показывают, что она дешевле, чем запросило министерство обороны.

Ну, а вопрос о том, можно ли улучшить принятую программу, следовательно, на сегодняшний день отклонен.

Программу нужно выполнять, очень важно, что с мертвой точки движение началось. Но мы будем настаивать, что некоторые вещи по ходу выполнения программы надо корректировать: темпы ускорять, включить дополнительные воинские части и не только сухопутных и воздушно-десантных войск. Нам нужны контрактники и в военно-воздушных силах, и в военно-морском флоте. Надо у этой программы подобрать параметры так, чтобы достигалась достаточная эффективность при приемлемых расходах.

Еще один предмет разногласий – на какой срок службы надо перейти по завершении программы. Никаких вразумительных обоснований того, что срок должен быть один год, мы не услышали, потому что, по всем данным, для того, чтобы получить первоначальное военное образование, чтобы человек мог понять, что это такое, и понять, будет ли он этим заниматься дальше или нет, достаточно полугод. Даже спецназ натаскивают в течение полугод. Есть отдельные уникальные специальности типа подводников – там можно срок немного увеличить. А средний срок – около 6 месяцев. После этого нужно предложить человеку, прошедшему обучение в учебных воинских частях, выбор: переходит на контракт или возвращается в гражданскую жизнь. Он делает этот выбор уже осознанно.

Министерство обороны говорит, что необходимо еще полгода для так называемого “сколачивания” воинских подразделений, чтоб не одиночная подготовка была. Но тут возникает проблема: ну, допустим, произошло во втором полугодии это “сколачивание”, а потом человек уходит на гражданку, но ради чего мы тратили эти полгода, забирая их у этого молодого человека и ничего не давая армии? Она должна принимать нового бойца на следующие полгода и снова заниматься “сколачиванием”?

Еще один пункт разногласий был – это система стимулов, с помощью которых надо приглашать людей на службу по контракту. Я имею в виду рядовых. Мы исходим из позиции, что гражданский человек здесь будет поступать так же, как и по отношению к другим работодателям. Мы заказали 2 опроса ВЦИОМу и убедились, что именно так в среднем молодые люди и поступают. Поэтому для того, чтобы набрать то количество людей, которое надо для контрактной службы, необходимо, чтобы среднее денежное довольствие превышало среднюю зарплату по стране на 10-20%. Это первый и главный стимул.

Вот сейчас приказом министра обороны установлена сумма оплаты для контрактников, которых будут набирать в части постоянной готовности – и опять пожадничали. Молодые ребята приглашаются на службу, на которой у них суммарное денежное довольствие будет меньше 5000 рублей. В то время, как средняя зарплата в прошлом году была 5500 руб. (по данным Госкомстата), а в декабре подпрыгнула даже до 7000 руб. Это был всплеск, но все равно она должна быть больше, чем средняя “на гражданке”, и ее надо держать на этой планке.

Еще один момент разногласий: одновременно с утверждением программы Минобороны представило свой проект, какие необходимы поправки в действующие законы. Мы предлагали исключить положение, по которому контрактник, наравне с офицерами и прапорщиками, обеспечивается жильем, если он прослужил более 10 лет. Почему? И сейчас очередь военнослужащих на жилье составляет более 170 тыс. человек. Темп

пополнения этой очереди увольняемыми – около 30 тыс. в год. Темпы удовлетворения новым жильем через жилищные сертификаты и строительство жилья меньше - порядка 25 тыс. в год. Так что эта очередь и сейчас растет, и идти на ее увеличение совершенно не логично. Это подрубит систему и наделения жильем офицеров, да и гарантий получения жилья контрактниками тоже не даст. Надо менять концепцию. Надо вспоминать де Голля, который говорил, что контрактник в среднем должен служить 6 лет. В это время он, как правило, не обременен семьей, он психологически готов на какие-то лишения, он физиологически готов к тому, чтобы бегать, прыгать, чтобы испытывать серьезные нагрузки. Солдат, который дослужит до 45 лет, это как футболист или балерун...чаще всего уже плох.

Надо, чтобы основная масса контрактников в среднем служила 6 лет и уходила в гражданскую жизнь. Имея при этом привилегии: бесплатное обучение в вузе, карьерное прохождение по линии гражданской государственной службы - надо наконец-то прописать в законе, что человек, который отслужил по контракту, при равных квалификационных условиях имеет преимущество.

Скажите, есть ли видение, сколько людей должно служить в вооруженных силах и какое должно быть соотношение контрактников и призывников?

Я могу сказать те соотношения, которые установлены в ходе наших исследований, потому что в документах министерства обороны я не нашел рациональной пропорции на будущее. Там только написано, что должно быть после осуществления программы. Но если считать, что на этом процесс остановится, то соотношение получается нерациональное. Все равно меньше половины будет служить по контракту, а больше половины – по призыву. Опять столкновения военнослужащих разных категорий и разных возрастных групп. Так будет до 2008 года, пока идет подготовка частей постоянной готовности, но так продолжится и после 2008 года. И если все будет двигаться в том же темпе, как сейчас, то нужного уровня мы даже к 2012 году не достигнем, а по нашим исследованиям получается, что порядка трех четвертей от состава должны быть контрактники – это все регулярные воинские части, и одна четверть – это те, кого будут призывать на короткое время для получения начальной осмысленной военной подготовки. Меньше четверти призывников – тоже плохо, потому, что не будет возможности отбора на контрактную службу. Для отбора нужно хотя бы 2-3 человека на место желающих, а из них можно было бы уже отбирать по каким-то параметрам.

А что, разве четверти хватит, чтобы воспроизводить эти три четверти?

Да, вполне хватит. Потому что люди будут подписывать контракт как минимум на 3 года, а то и на 6 лет, а некоторые дальше продолжают (если совпадут желания двух сторон: и он хочет служить, и его хотят видеть). Для их восполнения при естественном уходе получается, что надо порядка 50 - 60 тыс. человек в каждый призыв. Чтобы набрать эти 50 тыс., нужно, чтобы порядка 150 тыс. человек находились в военной среде, в учебных воинских частях.

Значит, общее количество военнослужащих будет 600 тыс.?

Только давайте уточним: общее количество рядовых и сержантов в вооруженных силах, подчиняющихся министру обороны, - даже меньше, около 550 тыс., а с учетом так называемых других войск: пограничников, строительных войск, железнодорожных войск, гражданской обороны и МЧС – у нас 12 ведомств таких – получается около 900 тыс. – общая численность. Из них около 600 тыс. должны быть контрактниками, а в военной организации - 400 тыс. контрактников.

Другой вопрос, что и это не вылечит еще одну болезнь: избыточное количество офицеров. Видимо правильное решение будет заключаться в том, чтобы офицеров, особенно старших (майоры-полковники), сокращать, не обижая людей.

Во многих случаях военное руководство увеличивало категории, до которых человек может дослужиться, чтобы компенсировать нищенский уровень денежного довольствия - вместо того, чтобы добиваться повышения денежного довольствия без повышения звания. Но это можно решить немного погодя, в отличие от первой болезни, которую надо решить до массового поступления в войска новых образцов оружия. Ожидается, что программа крупных закупок нового оружия интенсивно заработает после 2006 года. К этому времени должен сложиться костяк контрактников, которые уже освоили это новейшее оружие и правильно умеют его эксплуатировать – это ж их профессиональное имущество. Вот почему мы говорим, что нужно резко активизировать программу перехода на контракт.

Правильно ли я понимаю, что ваш институт в свое время участвовал в разработке реформы, которую пытался продвигать СПС?

Да, мы первый раз опубликовали концепцию такого типа весной 2001 года. Они ухватились за это дело и стали не только поддерживать, но, поскольку руководитель фракции время от времени посещал президента, то Борис Ефимович Немцов использовал эту возможность, чтобы регулярно напоминать о необходимости реформы. У нас было одно время очень хорошее сочленение с “Яблоком”. На совещании, которым руководила Хакамада, был даже подписан документ о том, что, за исключением отдельных нюансов, эти две партии по реформе армии едины. Но потом “Яблоко” дезавуировало подписи своих представителей, Явлинский настоял, чтобы “Яблоко” в этом не участвовало.

Он как-то это обосновал?

Мне не хотелось бы его обижать, но он обосновал, не читая наших предложений.

То есть претензии были не к содержанию?

Претензия звучала так: люди хотят заменить срок службы с 2-х лет до 6-ти месяцев – это значит, что в войсках будет в 4 раза больше солдат. И когда мы сказали: ничего подобного, прочитайте внимательно, мы стоим за увеличение числа контрактников и за то, чтобы призыв сохранился только для восполнения контрактной части и базовой подготовки. Там не будет в 4 раза больше. Но так и не получилось понимания. Я считаю, что это

существенный факт, который и сейчас будет мешать продвижению программы.

А как вы вообще работаете по продвижению программы? Какие механизмы? С кем сотрудничаете?

Мы стараемся сотрудничать с теми, кто готов нас услышать. При разработке федеральной целевой программы мы сотрудничали с оргмобуправлением Генерального штаба, с управлением экономического анализа и экспертиз министерства обороны – с ними вступали в рабочий контакт, передавали материалы.

Если резюмировать наш разговор, то, как я понимаю, тренды и направления, которые сейчас реализуются в армии, - правильные, только нужно ускорять и что-то подправлять по мелочи?

Мы добросовестно, как научная ячейка, стараемся донести до всех последствия принятой программы. Всячески подчеркиваем положительные моменты, но и так же недвусмысленно говорим о недостатках: о том, что темпа не хватает, о том, что срок свыше 6-ти месяцев явно излишен, о том, что денег надо давать больше, чем средняя зарплата, для того, чтобы пошли грамотные, достойные ребята и т.д. И поскольку, как показывают наши исследования, мы не ошибаемся, то, скорее всего, будем, наконец, услышаны, и дело пойдет. Президент сейчас будет занят подготовкой выборов, но мы надеемся, что после выборов начнутся более решительные действия.

Булат Нуреев

12 февраля 2004, 13:35