Пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с реформой системы комплектования военной организации»

Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с реформой системы комплектования военной организации» подготовлен на основе решений, принятых 15 октября 2002 года на совещании у Первого заместителя министра финансов РФ.

Законопроектом предусматривается внесение изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях реализации комплекса мер по реформированию системы комплектования военной организации военнослужащими рядового и младшего командного состава. При этом изменение системы комплектования военной организации Российской Федерации рассматривается как важнейшая составная часть и первоочередная задача военной реформы в России. Она направлена на упорядочение выполнения гражданами Российской Федерации их конституционного долга по защите Отечества (статья 59 Конституции Российской Федерации) и призвана привести боеспособность военной организации Российской Федерации в соответствие с новыми задачами обеспечения военной безопасности страны и экономическими возможностями государства.

Главное предназначение планируемых мероприятий, предусматриваемых в представленном законопроекте, состоит в существенном повышении боеспособности Вооружённых Сил Российской Федерации и всей военной организации Российской Федерации. Другие предназначения: поддержание на требуемом количественном и качественном уровне мобилизационного людского ресурса, снятие социальной напряжённости в обществе, вызванной недостатками нынешней системы комплектования и организации военной службы.

Основными целями изменения системы комплектования являются:

– полное укомплектование регулярных воинских частей, в первую очередь, постоянной готовности и несущих боевое дежурство, исключительно военнослужащими, проходящими службу по контракту, и обеспечение на этой основе их высокой боевой выучки и боеспособности;

– сохранение краткосрочной (6 месяцев) службы по призыву с принятием военной присяги, главным образом, для достижения минимально необходимой обученности граждан военному делу, поддержания необходимого мобилизационного людского ресурса, а также выявления готовности и профессиональной пригодности лиц, выразивших желание подписать контракт, к службе по требуемой военно-учётной специальности.

Базовый расчётный срок перехода на новую систему комплектования с 1 января 2004 года по 1 января 2006 года. В эти же сроки должны уложиться планируемые программные мероприятия. Момент перехода на сокращенный срок службы по призыву до 6 месяцев устанавливается по факту укомплектования всех воинских частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство, перечень которых на каждое полугодие утверждает Президент Российской Федерации, исключительно военнослужащими, проходящими службу по контракту.

Для законодательного обеспечения достижения этих целей и социальных гарантий военнослужащим, которые будут проходить службу в новых условиях, вносится ряд изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации, которые условно можно систематизировать следующим образом.

1. Поправки, направленные на повышение привлекательности военной службы по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, позволяющие реализовать возможность проведения конкурсного набора военнослужащих на указанные должности:

- существенное повышение величины их денежного довольствия до величины, превышающей среднемесячную зарплату по стране;

- обеспечение на время службы по контракту солдат, матросов, сержантов и старшин местами в общежитиях (переоборудованных благоустроенных казармах), а в случае, если они имеют детей, выплата денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений;

- расширение льгот для получения образования как во время службы (заочно), так и после её завершения в военных и гражданских образовательных учреждениях;

- гарантированное право солдат, матросов, сержантов и старшин, дослуживших по контракту до 35 лет, получить соответствующую переподготовку и продолжить службу в качестве прапорщиков и мичманов.

2. Поправки, направленные на повышение престижа военной службы:

- учёт факта принятия гражданином военной присяги и прохождения военной службы при назначении на государственную должность государственной службы;

- запрещение выдачи лицензии на охранную деятельность гражданам, не прошедшим военную службу (кроме тех, кто имел на это законные основания).

3. Поправки, позволяющие снизить негативное отношение общества к службе по призыву (после завершения реформы системы комплектования):

- сокращение срока службы по призыву с 2 лет до 6 месяцев;

- гарантированное законом исключение возможности привлекать военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, к участию в боевых действиях и к выполнению задач в условиях вооруженных конфликтов;

- прохождение службы по призыву в специальных подразделениях и под руководством специально подготовленных командиров, преподавателей и инструкторов.

4. Поправка, позволяющая повысить привлекательность военной службы на должностях командиров и начальников, в подчинении которых находятся военнослужащие рядового и младшего командного состава:

- существенное повышение размера выплат офицерам, прапорщикам и мичманам за командование лицами рядового и младшего командного состава в частях постоянной готовности и несущих боевое дежурство.

Особые пояснения следует привести по предлагаемому повышению денежного довольствия военнослужащих.

Для лиц рядового и младшего командного состава, проходящих военную службу по контракту, несмотря на осуществлённое увеличение, денежное довольствие остаётся на уровне, не позволяющем приступить к формированию частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство исключительно военнослужащими-контрактниками.

Полное денежное довольствие рядового-контрактника (2 тарифный разряд), прослужившего в Вооружённых Силах Российской Федерации полгода, с учётом всех выплат составит в 2003 году 3496 рублей в месяц, а старшего сержанта (5 тарифный разряд), имеющего пятилетний стаж военной службы, не превысит 4638 рублей в месяц. В то же время ожидаемая среднемесячная зарплата по стране, закладываемая в обоснование федерального бюджета на 2003 год, составит 5115 рублей. Здесь и далее речь идёт о начисленном денежном довольствии. Реальное денежное довольствие будет меньшим на величину подоходного налога.

Такое соотношение денежного довольствия и среднемесячной зарплаты заведомо лишает военную организацию Российской Федерации возможности выступать на рынке труда в качестве конкурентоспособного работодателя.

Как показывают экспертные оценки и социологические опросы, для уверенного набора по контракту необходимого количества лиц рядового и младшего командного состава предлагаемое им денежное довольствие должно превышать среднемесячную зарплату по стране примерно на 10 - 20%. Эта концептуальная установка соответствует также и мировой практике.

Поэтому в отношении солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту, формулировку максимального размера выплат предложено связать с указанным выше требованием конкурентоспособности.

Военнослужащим рядового и младшего командного состава помимо надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы планируется выплачивать специальную ежемесячную надбавку за проживание в общежитии (казарме, переоборудованной в общежитие), расположенном на закрытой территории воинской части.

Эта надбавку военнослужащим рядового и младшего командного состава ежегодно должно устанавливать Правительство РФ.

Для иллюстрации можно показать следующее. Если, например, надбавка будет установлена исходя из того, что денежное довольствие рядового-контактника 2 тарифного разряда должно превысить в 1,1 раза среднемесячную заработную плату по стране, то величина надбавки за проживание в общежитии (казарме, переоборудованной в общежитие), расположенном на закрытой территории воинской части, составит 2131 рублей в месяц.

Офицерам, прапорщикам и мичманам, проходящим службу в частях постоянной готовности (несущих боевое дежурство), имеющим в подчинении военнослужащих рядового и младшего командного состава, ежемесячная надбавка за командование (руководство) воинскими подразделениями и воинскими частями (величина которой в настоящее время находится в диапазоне от 300 до 500 рублей в месяц в зависимости от занимаемой должности) будет выплачиваться в размере, равном размеру надбавки за проживание в общежитии (казарме, переоборудованной в общежитие), расположенном на закрытой территории, выплачиваемой рядовому военнослужащему, проходящему военную службу по контракту. Это будет весьма существенное повышение, которое может остановить отток офицеров с этих должностей, наблюдаемый в настоящее время.

После предлагаемого в законопроекте увеличения денежного довольствия оно возрастёт в ценах 2003 года:

для рядового контрактника с 3496 до 5627 рублей в месяц;

для старшего сержанта с 4638 до 6769 рублей в месяц;

для командира взвода, лейтенанта с 6267 до 8098 рублей в месяц;

для командира роты, капитана с 7545 до 9326 рублей в месяц;

для командира батальона, подполковника с 8929 до 10610 рублей в месяц;

для командира полка, полковника с 10857 до 12488 рублей в месяц.

Предложенная поправка позволит Министерству обороны Российской Федерации и всей военной организации Российской Федерации:

стать конкурентоспособной организацией по сравнению с другими российскими работодателями;

сохранить величину должностного оклада военнослужащих рядового и младшего командного состава, проходящих военную службу по контракту, в разумных пропорциях с должностными окладами офицеров, прапорщиков и мичманов, осуществляющих командование (руководство) воинскими подразделениями и воинскими частями;

повысить привлекательность службы на наиболее неукомплектованных в настоящее время должностях командиров, имеющих в непосредственном подчинении личный состав;

несмотря на повышение денежного довольствия военнослужащих оставить без изменения затраты на выплату пенсий бывшим военнослужащим.

Требуют пояснений также изменения статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», определяющей обеспечение военнослужащих жильём. Эта статья, как показала жизнь, недееспособна. И она должна быть переработана кардинально для всех военнослужащих. Но это отдельная проблема. Поправка, вносимая в данном законопроекте касается только военнослужащих рядового и младшего командного состава, проходящих военную службу по контракту. Права на жилище военнослужащих, проходящих 6-месячную службу по призыву, по отношению к правам тех, кто проходит её в течение 2 лет, не меняются. Не меняются и права по обеспечению жильём офицеров, прапорщиков и

мичманов. А с учётом гарантированного права для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих службу по контракту, после достижения 35 летнего возраста пройти переподготовку и продолжить военную службу в другом качестве (прапорщика, мичмана или офицера), получается, что всем, кто не уйдёт в гражданскую сферу деятельности и станет профессиональным военным, гарантируются и действующие права по обеспечению жильём.

Кроме того, в законопроекте оговорены права лиц рядового и младшего командного состава на открытие также и для них именных счетов при создании в РФ накопительной системы обеспечения жильём. Единственная, но существенная особенность включения в накопительную систему указанных лиц – возможность использования денежных средств, накопленных за время службы на именных счетах накопительной системы, для решения других актуальных социальных проблем, если жилищная для них почему-либо не актуальна.

Как показало финансово-экономическое обоснование законопроекта, обеспечение привлекательности службы по контракту путём увеличения денежного довольствия, а также предоставления льгот, не имеющих явно выраженного денежного выражения, гораздо экономичнее, чем решение этой проблемы путём предоставления жилья. Более того, при таком подходе можно обеспечить прохождение службы по контракту основной массы солдат, матросов, сержантов и старшин в возрастной период до 30 лет. Это обеспечит наибольшую эффективность службы по показателям боеспособности.

В законе предусмотрена возможность парирования опасности недоукомплектования частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство военнослужащими рядового и младшего командного состава, проходящими военную службу по контракту, в расчётные сроки.

Основным критерием завершения перехода на новую систему комплектования будет степень укомплектованности частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство, их боеспособность. Этим обусловлен ступенчатый срок ввода в действие некоторых законоположений.

Законодательно подкреплённый порядок перехода к новой системе комплектования военной организации РФ будет эффективен по следующим причинам:

во-первых, он не откладывает начало реформы на неопределённое будущее;

во-вторых, новые условия службы по контракту и надбавки за командование исключительно контрактниками стимулируют значительную часть военнослужащих, особенно тех, кто проходит службу в частях постоянной готовности и несущих боевое дежурство, к ускорению реформы;

в-третьих, возможность введения в ближайшие годы краткосрочной службы по призыву станет понимаемой населением реальностью;

в-четвёртых, успешное завершение перехода определится не надуманным делением его на этапы с заранее указанной продолжительностью, а правильным выбором условий, которые должны сделать службу по контракту привлекательной, а боеспособность военной организации – высокой.

Закон не исключает возможность сохранения в силе условий контрактов, заключённых до вступления в силу настоящего Федерального закона. Вместе с тем переход каждой воинской части на комплектование её исключительно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, означает изменение организационно-штатной структуры. Это позволяет пользоваться всеми законоположениями, которые содержатся в действующем законодательстве, сохранятся в новом комплекте законов и являются условием осуществления тех или иных действий по отношению к личному составу. Например, военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно уволен с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями; военнослужащий может проходить военную службу не на воинских должностях в случае нахождения в распоряжении командира (начальника) в связи с проведением организационно-штатных мероприятий – не более шести месяцев.