

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

103426, Москва, Б. Дмитровка, 26

**Информационно-аналитический материал на тему:
«Состояние и проблемы нормативно-правового регулирования
мобилизационной подготовки и мобилизации в субъектах
Российской Федерации»**

Мобилизационная подготовка в Российской Федерации регламентируется федеральными законами: от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 26.02.1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

Ведущее место среди подзаконных актов в области мобилизационной подготовки и мобилизации отводится указам Президента России: от 23.11.1995 г. № 1173 «О мерах по осуществлению устойчивого функционирования объектов, обеспечивающих безопасность государства»; от 14.11.1997 г. № 1227 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти в области мобилизационной подготовки и мобилизации»; от 02.10.1998 г. № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности»; от 01.11.2007 г. № 1132 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах».

Различные аспекты мобилизационной подготовки и мобилизации отражены в правовых актах Правительства Российской Федерации¹, а

¹ Постановления Правительства Российской Федерации: от 26 февраля 1999 г. № 222 «Об утверждении Положения об отборе граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также граждан, поступающих на военную службу по контракту, для исполнения специальных обязанностей

также в приказах федеральных министерств и ведомств, которые содержат предписания обязательного характера².

Полномочия и функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления **по организации и обеспечению** мобилизационной подготовки и мобилизации изложены в ст. 8 Федерального закона от 26.02.1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

Субъекты Российской Федерации не вправе принимать законы по регулированию мобилизационной подготовки и мобилизации. Им предоставлены полномочия по разработке **мобилизационных планов**³. В них предусматриваются мероприятия по созданию, сохранению и обновлению запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов, по подготовке техники, предназначенной для поставки в войска по мобилизации, организации воинского учета,

военной службы»; от 31 декабря 1999 г. № 1441 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе»; от 25 февраля 2003 г. № 123 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе»; от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете»; от 28 декабря 2006 г. № 813 «О дополнительных требованиях к участникам размещения заказов для нужд обороны страны и безопасности государства»; от 28 ноября 2009 г. № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России»; от 30 марта 2010 г. № 194 «Вопросы Межведомственной комиссии по подготовке граждан Российской Федерации к военной службе».

² Среди них особое значение имеют: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 3 мая 2001 г. № 202 «Об утверждении Инструкции по подготовке граждан Российской Федерации по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин в общественных объединениях и образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования»; Приказ Минфина России от 25 мая 2001 г. № 40н «О порядке учета органами Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации операций по финансированию расходов федерального бюджета на осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации»; Приказ Минтранса России от 23 августа 2005 г. № 97 «Об утверждении Правил предоставления субсидий организациям транспорта, осуществляющим приобретение автомобильной техники для пополнения подвижного состава автомобильных колонн войскового типа».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 860-44 «О мобилизационном плане экономики Российской Федерации».

бронированию граждан на период мобилизации и на военное время, эвакуационные мероприятия.

Проведение мобилизационных мероприятий в субъектах Российской Федерации осуществляется через **соответствующие органы**, которые образуются на основании постановления Правительства Российской Федерации от 06.03.2003 г. № 142-13 «Об утверждении Примерного положения о мобилизационных органах в Российской Федерации». На мобилизационные органы возлагаются разработка и ведение мобилизационных планов и непосредственная работа по переводу экономики на работу в условиях военного времени.

В мобилизационных планах предусматривается создание запасных пунктов управления, что регламентировано Указом Президента Российской Федерации от 15.03.1999 г. № 350 «Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации»⁴.

Одним из важных разделов содержания мобилизационной подготовки и мобилизации является **подготовка органов власти к мобилизации**. С этой целью создается запас военнообученных людских ресурсов. Граждане в регионах, пребывающие в запасе, заблаговременно приписываются к воинским частям для прохождения военной службы в военное время на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени. В местах проведения мобилизации создаются запасы материальных средств и военной техники для комплектования частей.

В целях обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления заключают **государственный или**

⁴ Комментарий к Федеральному закону от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», по состоянию на 1 февраля 2012 года, ответственный редактор Н.М. Филенко.

муниципальный контракт (договор) с организациями о поставке продукции, проведении работ, выделении сил и средств.

Обеспечивая режим военного положения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации издают в пределах своей компетенции правовые акты, обязательные для исполнения органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами, а также гражданами.

Одной из составляющих содержания мобилизационной подготовки и мобилизации является **оценка состояния мобилизационной готовности региона**. С этой целью постоянно действующая техническая комиссия в ежегодном акте отражает состояние мобилизационной подготовки и готовность региона к выполнению мобилизационных заданий⁵. Кроме этого, в федеральные органы исполнительной власти (органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации) представляются сведения о сумме полученных ими налоговых льгот, а также о сумме произведенных затрат на проведение работ по мобилизационной подготовке.

Главным критерием оценки мобилизационной готовности является **проведение учений и тренировок**⁶. При их проведении особое внимание уделяется оценке реальности имеющихся мобилизационных планов, действий в военное время, организации взаимодействия, выполнению мероприятий по жизнеобеспечению и эвакуации населения.

Так, с 10 по 12 сентября 2015 года в соответствии с приказом Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской

⁵ Указ Президента РФ от 7 сентября 2004 г. № 1146 устанавливает порядок представления ежегодных докладов о состоянии мобилизационной готовности Российской Федерации.

⁶ Эта деятельность регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. № 841 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области Гражданской обороны».

Федерации проведена внезапная проверка боеготовности войск и сил **Центрального военного округа (ЦВО).**

В ходе учений были проверены не только войска ЦВО, но и Минздрав, Минсельхоз, Минпромторг, Федеральное медико-биологическое агентство, Росрыболовство и Росрезерв России, а также администрации Республики Башкортостан, Новосибирской, Самарской и Челябинской областей по вопросам их готовности к выполнению задач в условиях военного времени.

В рамках учений в Ульяновской области и Татарстане проведены военные сборы с гражданами, призванными из запаса. По заявлению пресс-службы ЦВО, каждому участнику сборов было выплачено денежное довольствие, положенное военнослужащим по контракту, в зависимости от должности и воинского звания. Кроме того, за ними сохранялась средняя заработная плата по основному месту работы.

В Новосибирской области плановые сборы начались с 7 сентября. Перед их началом губернатор области В. Городецкий провел заседание комиссии по мобилизации, на котором обратил внимание на тесное межведомственное сотрудничество между всеми заинтересованными структурами.

Отработка задач мобилизационной готовности была проверена в ходе командно-штабных учений «Центр-2015», которые состоялись в сентябре в Оренбургской области. Военнослужащие запаса в соответствии со своими воинскими специальностями были направлены в мотострелковые, танковые и артиллерийские соединения ЦВО. Им предстояло восстановить навыки обращения с оружием и военной техникой, а также изучить новые образцы вооружения.

Следует отметить, что 5 февраля 2015 года Президент России подписал Указ № 53 «О призыве граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе, на военные сборы в 2015 году». Все вопросы организации и проведения военных сборов регламентированы в

соответствующем Положении, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2006 г. № 333 «О военных сборах и некоторых вопросах обеспечения исполнения воинской обязанности».

Проблемы нормативно-правового регулирования мобилизационной подготовки и мобилизации

Проблема создания организованного резерва в России остро стоит с первого дня создания Вооруженных Сил России. Ранее существовавшая мобилизационная система комплектования частей и соединений через военкоматы утратила эффективность. В 90-е годы система работы с организованным вооруженным резервом так и не была пересмотрена.

По оценкам военных экспертов, современная российская мобилизационная система проигрывает контрактной системе США. Мобилизационный резерв позволяет России выставить, в случае необходимости, армию численностью 4-5 миллионов человек, а на ее развертывание потребуется около полугода.

Людские ресурсы стран - членов НАТО существенно превосходят возможности России. А хорошо обученный мобилизационный резерв ведущих западных стран - Германии, Франции, Великобритании и США даже превышает численность вооруженных сил⁷.

При этом необходимо отметить, что ни одна из войн, проведенных США в последние двадцать лет, не обходилась без широкого привлечения мобилизационного резерва. В определенные периоды

⁷ В США функции резерва выполняет Национальная гвардия. Кроме того, собственными людскими запасами обладают армия, ВВС и ВМС. Общая численность частей Национальной гвардии - около 500 тыс. человек, в составе частей резерва, созданных более 100 лет назад, насчитывается более 370 тыс. военнослужащих.

(«Война в Заливе» 1991 года, вторая иракская кампания 2002 года) процент резервистов в боевых группировках составлял до 25% от численности всего личного состава.

В ходе последней военной реформы был полностью упразднен резервный компонент Вооруженных Сил. Части и соединения сокращенного состава и «кадра» (куда должны были с возникновением военной угрозы поступать резервисты-запасники) были расформированы вместе с большинством баз хранения вооружения и военной техники. В военных комиссариатах были упразднены отделы, отвечающие за призыв личного состава из запаса. К сегодняшнему дню система подготовки мобрезерва практически перестала действовать.

В настоящее время Вооруженные Силы Российской Федерации силами общего назначения без существенного мобилизационного развертывания способны решать задачи только в вооруженных конфликтах и локальных войнах.

Вместе с тем в будущем нельзя исключать опасность региональных и крупномасштабных войн большой продолжительности и с большим пространственным размахом. Это может потребовать развертывания значительных по боевому составу группировок войск (сил) и максимального военно-экономического и мобилизационного напряжения государства.

Для наращивания боевого потенциала группировок войск (сил) в интересах ведения крупномасштабных военных действий, очевидно, необходим такой боевой состав Вооруженных Сил, который мог бы обеспечить развертывание дополнительного количества боеспособных соединений.

Исследования, проведенные военными экспертами, показали, что для комплектования вновь развертываемых соединений и воинских частей (резервных формирований), исходя из прогноза военных угроз Российской Федерации, потребность в военно-обученных людских

ресурсах может составить к 2017 году офицеров – 280 тысяч, солдат и сержантов – 1 миллион 820 тысяч, к 2021 офицеров – 450 тысяч, солдат и сержантов – 2 миллиона 800 тысяч, к 2025 офицеров – 680 тысяч, солдат и сержантов – 3 миллиона 900 тысяч человек⁸.

С учетом имеющегося ресурса (150 тысяч человек) и естественной годовой убыли 10% может быть накоплено к каждому из расчетных годов не более 150 тысяч офицеров запаса. При этом дефицит офицерского состава окажется к 2017 году 130 тыс. человек, к 2021 – 300 тыс., а к 2026 – 530 тыс.

Для комплектования офицерским составом в мирное время требуемый среднегодовой выпуск офицеров из военно-учебных заведений до 2021 года должен быть не менее 11 тыс. человек, после 2020 года – 17,5 тыс. человек. Для подготовки и накопления офицеров в интересах развертывания группировок войск (сил) и ведения ими военных действий в течение первых месяцев войны необходимо дополнительно за счет военных кафедр гражданских учебных заведений ежегодно выпускать не менее 43–44 тысяч офицеров запаса.

В современных условиях требуется кардинальная реорганизации системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов, разработка новых подходов к организации и проведению мобилизации.

Требует совершенствования и нормативно-правовая база.

По оценкам военных экспертов, в правоприменительной практике региональных органов власти по реализации требований закона о мобилизационной подготовке и мобилизации отмечаются следующие проблемы.

Руководящие и ответственные работники органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предприятий и организаций не в полной мере осознают значение мобилизационной работы и

⁸ Интернет-издание «Военный вестник», 19 марта 2014 года.

мобилизации. На уровне местного самоуправления для этих целей нет финансирования и соответствующих кадров.

Мобилизационные планы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления составляются формально и переписываются из года в год без реальных изменений. Расчеты, положенные в основу мобилизационных планов, не отвечают реальным потребностям как в людских резервах, так и в материальных.

Осуществление мобилизационных мероприятий, связанных с перепрофилированием предприятий на производство продукции военного назначения, ввод мобилизационных мощностей и объектов для производства продукции для военных нужд заведомо не выполнимы.

Работа по созданию, материальному обеспечению и организации деятельности участков оповещения (штабов) в условиях сокращения (отсутствия) военных комиссариатов проводится на низком организационном уровне.

Сведения региональных властей о реализации мер экономического стимулирования мобилизационной подготовки для предприятий носят формальный характер. Отчетность о движении и наличии запасов материальных ценностей государственного резерва, предусмотренных ст. 18 Федерального закона «О государственном материальном резерве», также не отвечает реальности.

Создание запасных пунктов управления практически не ведется, а состояние имеющихся требует модернизации и современного оснащения. Не определено имущество мобилизационного назначения, а где оно установлено - хранится и находится в ненадлежащем состоянии.

Из-за недостаточного финансирования не проводятся мероприятия по оповещению граждан, переподготовке и обучению специалистов мобилизационных органов в специальных учебных заведениях⁹.

Имеются противоречия в некоторых положениях ст. 8 Федерального закона № 31-ФЗ. Так, в условиях военного времени при объявлении мобилизации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписано осуществлять мероприятия по производству продукции (выполнению работ, оказанию услуг) для государственных нужд, снабжению населения продовольственными и непродовольственными товарами и медицинского обслуживания населения, регулированию деятельности организаций промышленности, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства.

В то же время в условиях мобилизации местные власти обязаны проводить конкурсы и аукционы для заключения государственных или муниципальных контрактов (договоров) о поставках продукции и проведении работ.

Одним из главных вопросов, связанных с призывом резервистов, является **регулирование трудовых отношений на период сборов**. Нормами законодательства Российской Федерации предусмотрено, что граждане, проходящие военные сборы, считаются исполняющими обязанности военной службы, а работодатель не может воспрепятствовать призыву работника и обязан предоставить все гарантии, предусмотренные ст. 170 Трудового кодекса Российской Федерации и Федеральным законом от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О

⁹ В соответствии с Приказом МЧС России от 19 января 2004 г. № 19 курсы повышения квалификации работников мобилизационных служб федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предприятий и организаций организованы в Академии гражданской защиты МЧС России.

воинской обязанности и военной службе». К сожалению, на практике эти нормы не всегда выполняются.

О перспективах создания национального резерва Вооруженных Сил Российской Федерации

В настоящее время совершенствование мобилизационной подготовки и накопление мобилизационных людских ресурсов становятся одними из важнейших задач государственного и военного строительства.

Переход Вооруженных Сил на годичный срок службы по призыву в корне изменил подготовку граждан по военно-учетным специальностям. В этих условиях была принята Концепция федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года¹⁰. Она формирует базовые положения подготовки граждан по военно-учетным специальностям для комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований в период мобилизации и в военное время.

С сентября 2014 года изменена система военной подготовки в образовательных организациях высшего образования с целью обеспечения потребности Вооруженных Сил военно-обученными мобилизационными ресурсами.

Новая система принципиально отличается от существующей и станет одной из форм добровольной военной подготовки граждан к военной службе. Основу составят создаваемые на базе существующих военных кафедр **межвузовские центры военной подготовки и их филиалы**, а также привлекаемые для проведения учебных сборов

¹⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 134-р (ред. от 20.09.2012 г.).

учебные соединения и воинские части, вузы Минобороны и базы хранения и ремонта вооружения и военной техники.

По информации Минобороны России, для обеспечения развертывания резервных формирований на военное время подготовка офицеров запаса осуществляется на 72 военных кафедрах и в 33 учебно-военных центрах гражданских вузов. При этом накопление в запасе мобилизационных людских ресурсов с 2015 года планируется осуществлять за счет студентов высших учебных заведений, прошедших обучение по программам подготовки сержантов и солдат запаса.

Учитывая, что в каждом субъекте Российской Федерации существуют своя специфика, была проведена детальная работа по анализу возможностей военной подготовки студентов в регионах. Эта работа позволила определить подходы к созданию межвузовских центров военной подготовки.

При значительном удалении от межвузовского центра подготовки при высших учебных заведениях будут созданы его филиалы. К примеру, в Ростовской области для организации военной подготовки около 5 тысяч студентов, которые могут обучаться по программам подготовки офицеров, сержантов и солдат запаса, необходимо создать 4 межвузовских центра военной подготовки и 2 филиала. В Краснодарском крае для организации такой подготовки в отношении 4,5 тысяч студентов необходимо создать 2 межвузовских центра военной подготовки и 3 филиала¹¹.

Вместе с тем ограниченный людской ресурс и переход на смешанный способ комплектования остро ставит вопрос о необходимости создания **национального резерва** Вооруженных Сил

¹¹ Выступление начальника Главного организационно-мобилизационного управления Генерального штаба Вооруженных Сил РФ генерал-лейтенанта В.П.Тонкошкурова на заседании коллегии Минобороны России 21 января 2014 года.

Российской Федерации, комплектуемого на добровольной (контрактной) основе, при сохранении существующего мобилизационного запаса.

С этой целью был принят Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2012 г. № 288-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания **мобилизационного людского резерва**».

В 2014 году по причине недостаточного финансирования процесс создания людского мобрезерва для потребностей обороны был приостановлен. Однако Указ Президента Российской Федерации от 17.07.2015 г. № 370 «О создании мобилизационного людского резерва Вооруженных Сил Российской Федерации» возобновил эту работу.

Для мобилизационного развертывания создаются запас Вооруженных Сил Российской Федерации, запас Службы внешней разведки России, запас Федеральной службы безопасности России. Они предназначены для укомплектования соединений и воинских частей Вооруженных Сил России, других войск, воинских формирований и органов, а также специальных формирований в период мобилизации и в военное время. Порядок пребывания в мобилизационном людском резерве в мирное время регламентирован **Положением**, утвержденным в сентябре 2015 года¹².

Минобороны России уже приступило к отбору для службы в резерве. Для этого планируется провести набор на экспериментальной основе среди военнослужащих, находящихся в запасе, с последующим зачислением для службы в мобрезерве.

По информации Минобороны России¹³, в ходе первого этапа из запаса в мобрезерв планируется набрать **5 тысяч** военнослужащих.

¹² Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2015 г. № 933 «Об утверждении Положения о порядке пребывания граждан Российской Федерации в мобилизационном людском резерве».

¹³ <http://www.nachfin.info/index.php/novosti/kategorii-novostej/zhile/1606-pervye-zhilishchnye-subsidii-2>

Однако прежде чем они станут официальными резервистами и начнут получать денежное содержание, им необходимо в течение месяца пройти военную подготовку и отбор.

Для обеспечения указанного резерва потребность Минобороны России, по расчетам Комитета по обороне Государственной Думы, может составить в 2015 г. – 288,3 млн. рублей, в 2016 г. – 324,9 млн. рублей. Предполагается, что денежное содержание одного резервиста в период 2015-2016 гг. обойдется в 5-5,5 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что кампания по формированию мобрезерва и проведение военных сборов разные по содержанию мероприятия, но имеющие схожие черты. Между тем отсутствие необходимой нормативно-правовой базы не позволяет называть проводимые сборы формированием мобрезерва. В то же время в ходе военных сборов могут быть отобраны добровольцы для службы в резерве.