

РАБОЧИЕ МАТЕРИАЛЫ WORKING PAPERS

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ CARNEGIE MOSCOW CENTER

АЛЕКСЕЙ АРБАТОВ, ВЛАДИМИР ДВОРКИН

НОВАЯ ВОЕННАЯ РЕФОРМА РОССИИ

2
2011

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

ФОНД КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

РАБОЧИЕ МАТЕРИАЛЫ № 2 • 2011

АЛЕКСЕЙ Арбатов, Владимир Дворкин

НОВАЯ ВОЕННАЯ РЕФОРМА РОССИИ

РАБОЧИЕ МАТЕРИАЛЫ WORKING PAPERS

Серия «Рабочие материалы» основана в 1999 г.

Полная или частичная перепечатка данной публикации возможна только с письменного согласия Московского Центра Карнеги. При цитировании ссылка на издание обязательна.

Московский Центр Карнеги

Россия, 125009 Москва, Тверская ул., 16/2.

Тел.: (495) 935-8904.

Факс: (495) 935-8906.

Эл. почта: info@carnegie.ru.

Интернет: <http://www.carnegie.ru>.

Электронные версии всех публикаций Московского Центра Карнеги:

<http://www.carnegie.ru/publications>.

Статьи и доклады, издаваемые Московским Центром Карнеги в серии «Рабочие материалы», обеспечивают читательской аудитории оперативный доступ к наиболее актуальным исследованиям по вопросам внешней и внутренней политики в России и Евразии. В серии публикуются либо промежуточные итоги работы, либо материалы, заслуживающие немедленного внимания читателей. Ваши отклики и комментарии просим направлять авторам работ по вышеуказанному адресу.

В издании отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Научно-техническое обеспечение – Петр Топычканов.

Редактор А. И. Иоффе

В работе анализируются существо и ход новой военной реформы, ее достоинства и недостатки, предварительные итоги и дальнейшие перспективы. Также предлагаются пути и способы решения старых и вновь возникших проблем, повышения эффективности реформы, военной политики и военного строительства России.

Содержание

Об авторах	4
Благодарность	5
Принятые сокращения	6
Введение	7
Параметры реформы	8
Внешняя политика и национальная оборона	10
Финансовые ресурсы и численность армии	20
Призыв – контракт	21
Достаточность сил общего назначения	25
Денежное довольствие и жилье	28
Положение офицерского корпуса	29
Техническое оснащение	30
Структурные преобразования Вооруженных сил	32
Парадоксы Военно-космической обороны	34
Состояние и возможности оборонной промышленности	37
Приоритеты программы вооружения	41
Заключение	43
О Фонде Карнеги	48

Об авторах

Арбатов Алексей Георгиевич — доктор исторических наук, член-корреспондент РАН, руководитель Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН, председатель программы «Проблемы нераспространения» Московского Центра Карнеги.

Дворкин Владимир Зиновьевич — доктор технических наук, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, консультант программы «Проблемы нераспространения» Московского Центра Карнеги, генерал-майор в отставке.

Благодарность

Авторы книги выражают благодарность Фонду Джона Д. и Кэтрин Макартуров, Фонду Старр и Корпорации Карнеги Нью-Йорка за их поддержку программы «Проблемы нераспространения», в рамках которой выполнена настоящая работа. Авторы выражают признательность руководству, научным и техническим сотрудникам Фонда Карнеги за Международный Мир и Московского Центра Карнеги за их интеллектуальный вклад и организационно-техническую помощь при работе над книгой.

Мы особенно благодарны всем российским специалистам из научно-исследовательских организаций, государственных ведомств, общественных центров, средств массовой информации, принявшим участие в семинарах и конференциях в рамках проекта в 2010 и 2011 гг. и высказавшим ценные мнения по тематике исследования.

Настоящая работа, как и программа «Проблемы нераспространения» в целом, осуществляется под эгидой Московского Центра Карнеги, но выражает точку зрения только российских специалистов – авторов работы, которые несут полную ответственность за ее содержание. Приведенные в исследовании анализ, критические замечания и предложения адресованы политическим кругам, академическому сообществу, информированному общественному мнению России, оказывающим влияние на перспективы военной реформы в России.

Принятые сокращения

БРПЛ	– баллистическая ракета подводной лодки
ВВП	– валовой внутренний продукт
ВВС	– Военно-воздушные силы
ВДВ	– Воздушно-десантные войска
ВиВТ	– вооружения и военная техника
ВКО	– Воздушно-космическая оборона
ВМФ	– Военно-морской флот
ВО	– военный округ
ВС	– вооруженные силы
ГЛОНАСС	– Глобальная навигационная спутниковая система
ГОЗ	– Государственный оборонный заказ
ГПВ	– государственная программа вооружения
ЕС	– Европейский союз
МБР	– межконтинентальная баллистическая ракета
НАТО	– Организация Североатлантического договора
НИОКР	– научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
ОГК ССС	– Объединенное главное командование Стратегических сил сдерживания
ООН	– Организация Объединенных Наций
ОПК	– оборонно-промышленный комплекс
ОСВ	– ограничение стратегических вооружений
ОСК	– объединенное стратегическое командование
ПВО	– противовоздушная оборона
ПЛАРБ	– подводная лодка с баллистическими ракетами
ПРО	– противоракетная оборона
РВСН	– Ракетные войска стратегического назначения
СНВ	– стратегические наступательные вооружения
СНГ	– Содружество Независимых Государств
СОН	– силы общего назначения
СПРН	– система предупреждения о ракетном нападении
СЯС	– стратегические ядерные силы
ФЦП	– федеральная целевая программа

ВВЕДЕНИЕ

После многолетних официальных заявлений о том, что военная реформа в России закончена и впредь будет происходить только оптимизация военной политики и военного строительства, в стране в очередной раз началась военная реформа. Причем некоторые исследователи называют ее самой большой за последние 150 лет — со времен царского военного министра Дмитрия Милютин 60-х годов XIX в.¹

Новый этап реформирования российских Вооруженных сил связан с деятельностью министра обороны Анатолия Сердюкова, назначенного на этот пост в феврале 2007 г. на смену Сергею Иванову, руководившему министерством с марта 2001 г. По имеющимся сведениям, директивные решения правительства о военной реформе были приняты в конце августа 2008 г., а открыто об этом А. Сердюков объявил на коллегии Министерства обороны 14 октября того же года².

В соответствии с привычной практикой как причины ухода С. Иванова (который получил высокое назначение на пост вице-премьера), так и критерии выбора его преемника неизвестны. Тайной остались также механизм разработки концепции военной реформы, ее авторский коллектив, основные военные задачи. Принято считать, что решающим импульсом были итоги военного конфликта России с Грузией в августе 2008 г., которые опять выявили все традиционные недостатки состояния армии, стоившие больших потерь и издержек в двух чеченских кампаниях. На эти недостатки многие независимые эксперты указывали в течение предшествовавших лет, но их мнение не принималось во внимание в институтах власти. В этом смысле Россия, похоже, следует давней традиции военных реформ как следствия неудачных войн, которая сложилась с петровских времен конца XVII в., Крымской войны середины XIX в. и Русско-японской войны 1904–1905 гг.

В качестве идеологии военной реформы провозглашается создание компактных, мобильных, хорошо технически оснащенных и обученных Вооруженных сил (ВС), способных выполнить поставленные задачи. Этот сакраментальный тезис в разных вариациях постоянно повторяется в России уже в течение пятнадцати с лишним лет. В этом контексте и в президентском послании Федеральному собранию от 30 ноября 2010 г. указывалось: «Современной России, безусловно, нужны и современная армия и флот, компактные и мобильные войска, которые укомплектованы новейшим оружием и высококлассными специалистами»³. Сама по себе эта фразеология звучит прекрасно, но не наполнена конкретным содержанием. Каждая ее составная часть требует конкретизации (например, является ли «компактной» армия в 1 млн человек, т. е. пятая в мире по численности, какого вида нужна мобильность, относятся ли солдаты срочной службы к специалистам?).

Новшеством последнего времени можно считать ставший общепринятым лозунг придания «нового облика Вооруженным силам». Впрочем, эту формулу нельзя признать удачной не только из-за ее еще большей неопределенности, но и потому, что понятие «облик» общепринято понимать как «внешний вид»,

¹ Мировой опыт и военная реформа в России // Индекс безопасности. — 2011. — Т. 17. — № 1 (96). — С. 132.

² Болтенков Д. Е., Гайдай А. М., Карнаухов А. А. и др. Новая армия России / Под ред. М. С. Барабанова. — М.: Центр анализа стратегий и технологий, 2010. — С. 6 (http://cast.ru/files/New_Russian_Army_sm.pdf).

³ <http://президент.рф/%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/9637>.

«форма» — в отличие от сути или внутреннего качества. Едва ли авторы новой реформы вкладывали в понятие «облик» именно такой смысл, хотя в этом, видимо, непреднамеренно проявились некоторые черты нынешних военных преобразований.

В настоящей работе авторы анализируют существо, цели и ход новой военной реформы, ее достоинства и недостатки, предварительные итоги и дальнейшие перспективы. Также предлагаются пути и способы решения старых и вновь возникших проблем, повышения эффективности реформы, военной политики и военного строительства России.

Параметры реформы

Характер и направления современного военного реформирования недоступны в виде какого-либо единого официального документа. О них приходится судить по отдельным заявлениям высших должностных лиц, парламентариев, по комментариям журналистов и экспертов, «утечкам» информации в печать, цитатам гражданских и военных руководителей. Суммируя все эти сведения, по степени важности новую реформу можно представить следующим образом:

- Ликвидация кадрированных соединений ВС ⁴, превращение всех частей в силы постоянной боевой готовности, отказ от концепции массовой мобилизации личного состава и материальных запасов для войны, реорганизация системы подготовки резерва и хранения военных припасов и техники (ВиВТ). Создаются базы хранения и ремонта вооружений и военной техники, прежде всего в Сибирском и Дальневосточном военных округах (в общей сложности их сейчас 14), к которым при необходимости может быть быстро переброшен личный состав.
- Сокращение численности ВС до 1 млн человек к 2012 г.
- Изменение структуры личного состава, сокращение офицерского корпуса до 150 тыс. человек (с увольнением 185 тыс.), замена прапорщиков на сержантов (в целом поддержание контингента в 120 тыс. контрактников — сержантов и старшин), содержание 730 тыс. призывников со сроком службы 12 месяцев (впоследствии в этот план были внесены изменения, которые рассмотрены ниже).
- Радикальное сокращение количества частей и соединений ВС, гарнизонов, баз, военных городков, объектов, земельных угодий, недвижимости, материальных запасов, передислокация военных органов и заведений.
- Формирование вместо прежних шести военных округов (ВО) четырех укрупненных, являющихся одновременно объединенными стратегическими командованиями — Западным, Южным, Центральным и Восточным ОСК (рис. 1). Отдельные рода войск — Космические войска, Ракетные войска стратегического назначения (РВСН), Воздушно-десантные войска (ВДВ) — сохраняют центральное подчинение.
- Переход Сухопутных войск на трехзвенную структуру: оперативное командование — бригада — батальон (вместо прежней: ВО — армия — корпус — дивизия — полк). В целом в этих войсках будет 85 бригад включая 8 танковых, 36 мотострелковых, 9 ракетных и 12 артиллерийских, а также одна пулеметно-артиллерийская дивизия (Южные Курилы) и 201-я мотострелковая дивизия (база — Таджикистан).

⁴ Кадрированная дивизия — соединение неполного состава, в основном состоящее из офицерского контингента, усеченного рядового состава и комплекта вооружений и военной техники в различной боеготовности.

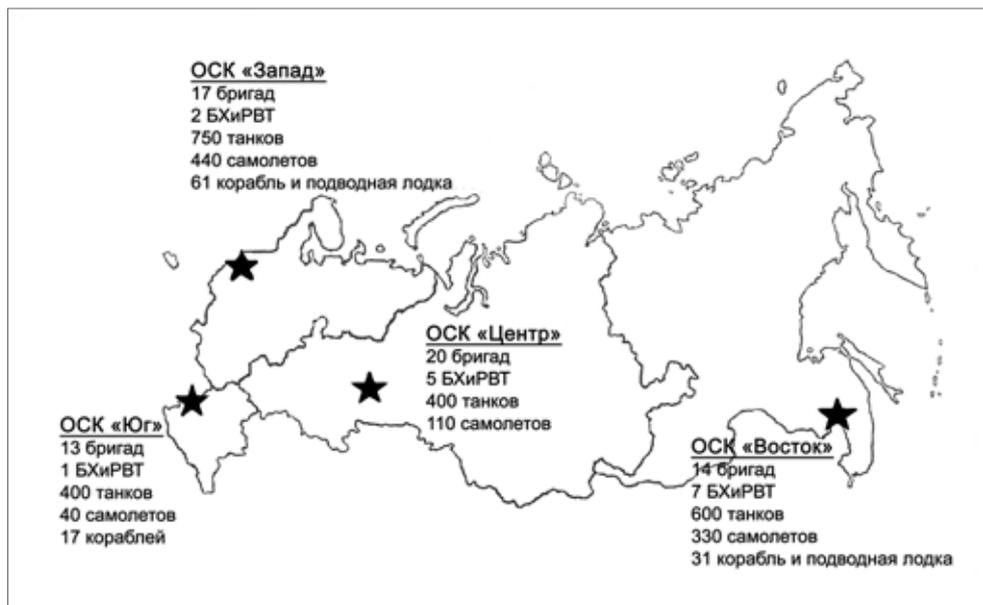


Рис. 1. Объединенные стратегические командования России.

Источники: Военная реформа 2008–2020: цифры и факты // Индекс безопасности. – 2011. – № 1 (96). – С. 33–49; Новая армия России / Под ред. М. С. Барабанова. – М.: Центр анализа стратегий и технологий, 2010

- Перевод Военно-воздушных сил (ВВС) на новую структуру: оперативное командование – авиабаза – эскадрилья, а также бригады Воздушно-космической обороны (ВКО) в составе зенитно-ракетных и противоракетных частей. В общей сложности будет 7 оперативных командований, 55 авиабаз и 165 эскадрилий (по одному командованию в каждом из 4 ОСК, командования дальней авиации, военно-транспортной авиации и Воздушно-космической обороны).
- Силы Военно-морского флота (ВМФ) по флотам (Северный и Балтийский, Черноморский и Каспийская флотилия, Тихоокеанский флот) распределяются по трем ОСК (соответственно Западному, Южному и Восточному). На Северном и Тихоокеанском флотах создаются отдельные командования подводных сил, вместо нынешних 240 частей останутся 123, кадрированные части тоже расформируются.
- Значительное увеличение количества учений войск и сил различного масштаба, в том числе с боевой стрельбой (например, в 2011 г. таких учений планируется 1700).
- Централизация системы подготовки кадров, вместо 65 военных академий и училищ будет 10 военных вузов.
- Сокращение (на 60%) и реорганизация центрального аппарата управления включая Министерство обороны и Генеральный штаб, уменьшение роли командований видов ВС.
- Коммерциализация и передача гражданским организациям системы тылового обеспечения и обслуживания войск.
- Значительное повышение военных пенсий и денежного довольствия военнослужащих (к 2020 г. на 25% выше средней зарплаты на «гражданке»).
- На втором этапе реформы (видимо, к 2015 г.) обеспечение всех офицеров и контрактников служебным жильем и всех увольняемых из рядов

ВС гражданским жильем, переподготовка на гражданские специальности.

- Грандиозная программа военно-технического перевооружения (в сумме свыше 21 трлн руб. до 2020 г., из которых более 19 трлн пойдет на Вооруженные силы), с тем чтобы к 2015 г. на вооружении было не менее 30%, а к 2020 г. — не менее 70% новых вооружений и военной техники. Повышение эффективности, обновление основных фондов и кадров оборонно-промышленного комплекса, переход на инновационные технологии.

Все эти мероприятия предполагается провести в три этапа. На первом этапе (в 2008–2010 гг.) — организационно-штатные мероприятия, оптимизация численности ВС, новая структура управления. На втором этапе (в 2010–2015 гг.) — обеспечение жильем, повышение денежного довольствия, повышение квалификации и переподготовка военнослужащих. На третьем этапе (в 2015–2020 гг.) — завершение программы перестройки, перевооружения и обеспечения высокой степени боевой подготовки ВС.

Подводя предварительные итоги, президент Дмитрий Медведев в марте 2010 г. отметил: «Штатная численность военнослужащих доведена до 1 млн человек. Поставленные перед Минобороны задачи по выходу на перспективный боевой состав Вооруженных сил в целом решены»⁵. В послании Федеральному собранию в ноябре он сказал: «Мы взяли курс на глубокую модернизацию Вооруженных Сил, на проведение в них системных, значимых преобразований. Уже обновлен боевой состав Вооруженных Сил, система боеготовности, управления и материально-технического обеспечения войск. Вновь регулярными и, что немаловажно, масштабными стали наши боевые учения. Сформированы четыре военных округа вместо шести. В рамках Госпрограммы вооружения до 20-го года войска оснащаются современной техникой»⁶. А в октябре министр обороны А. Сердюков заявил: «Мы по существу уже завершили организационно-штатные мероприятия — первый этап реформирования российской армии». Также он сказал: «Мы... закончили формирование Объединенных стратегических командований военных округов»⁷.

В рамках объема настоящей работы невозможно детально рассмотреть все аспекты военных преобразований, опираясь при этом на открытые, т. е. неполные и зачастую противоречивые сведения. Ниже анализируются лишь главные и наиболее острые проблемы реформирования.

Внешняя политика и национальная оборона

Любые рассуждения о том, какая армия нужна России, останутся чистой схоластикой, если не учитывать, с одной стороны, реально обоснованные военные потребности, а с другой — доступные для их удовлетворения материальные ресурсы (прежде всего финансовые и людские).

Военные потребности должны определяться существующими и прогнозируемыми военными угрозами безопасности страны, ее интересам на международной арене. Трактовка понятия «национальная безопасность» дается в официально принятой в 2009 г. «Стратегии национальной безопасности

⁵ Военная реформа 2008–2020: цифры и факты // Индекс безопасности. — 2011. — Т. 17. — № 1 (96). — С. 37.

⁶ <http://президент.рф/%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/9637>.

⁷ Военная реформа 2008–2020: цифры и факты. — С. 36, 38.

Российской Федерации до 2020 года»: «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации»⁸.

Упомянутые угрозы могут иметь характер вероятности прямого военного нападения других государств или экстремистских организаций, а также втягивания страны в вооруженные конфликты, затрагивающие ее интересы, или политического давления извне на основе военного превосходства других держав и союзов. В решающей степени все это определяется отношениями государства с окружающими странами и общественными движениями, т. е. внешней политикой.

С большой долей упрощения можно принять, что внешняя политика Советского Союза во времена «холодной войны» была направлена на глобальное геополитическое, военно-техническое и идеологическое соперничество с США и их союзниками, а начиная с середины 1960-х годов также с Китаем и его партнерами. Это определяло военную политику и военное строительство СССР и его союзников, которая была достаточно органично увязана с внешнеполитическим курсом «социалистического лагеря» и в конечном счете сыграла не последнюю роль в его крахе, приведя к перенапряжению экономических и политических ресурсов.

Внешняя политика России. Сейчас, двадцать лет спустя после окончания «холодной войны», крушения советской империи, международное положение России, развивающей рыночную экономику и политическую демократию, является много более противоречивым. Не вдаваясь в детали этой проблематики, которая выходит далеко за рамки темы данной работы и глубоко исследуется в других трудах⁹, отметим следующее. С одной стороны, с передовыми странами Запада теперь связаны жизненно важные и долгосрочные интересы благосостояния, экономико-технологического и социально-политического развития России. Также от сотрудничества с ними зависит защита безопасности нашей страны перед лицом новых угроз и вызовов XXI в. К ним относятся: международный терроризм, распространение в мире оружия массового уничтожения и средств его доставки, этнические и религиозные конфликты и их последствия, незаконная миграция, контрабанда оружия и наркотиков, трансграничная преступность, браконьерство, обострение проблем климата, экологии, пресной воды, демографии, обеспечения энергоресурсами и продовольствием и пр.

Определяя магистральный вектор российских внешних приоритетов, президент Медведев в 2009 г. писал в своей программной статье: «Модернизация российской демократии, формирование новой экономики, на мой взгляд, возможны только в том случае, если мы воспользуемся интеллектуальными ресурсами постиндустриального общества... Наши внутренние финансовые и технологические возможности сегодня недостаточны для реального подъема качества жизни... Конечно, не бывает отношений без противоречий. Всегда найдутся спорные темы, причины для разногласий. Но обидчивость, кичли-

⁸ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.

⁹ См.: *Тренин Д. В.* Одинокое плавание. — М.: Изд-во Р. Элинина, 2009; *Шевцова Л. Ф.* Одинокая держава: Почему Россия не стала Западом и почему России трудно с Западом. — М.: РОССПЭН, 2010; *Быков О. Н.* Национальные интересы и внешняя политика. — М.: ИМЭМО, 2010; *Арбатов А. Г.* Уравнение безопасности. — М.: РОДП «Яблоко», 2010.

вость, закомплексованность, недоверие и тем более враждебность, должны быть исключены на взаимной основе из отношений России с ведущими демократическими странами»¹⁰. В том же духе министр иностранных дел Сергей Лавров подчеркивал: «...Важнейшим приоритетом российской дипломатии является формирование благоприятных внешних условий для поступательного внутреннего развития»¹¹.

Но, с другой стороны, Россия за последние двадцать лет не стала полноправным членом военно-политических союзов и оборонительных систем Запада. Более того, Россию и США, а также НАТО, Европейский союз (ЕС) разделяют противоречия, более существенные, чем разногласия между странами Запада, и связанные со спецификой ее внутривнутриполитической системы и зачастую непоследовательным отношением к ней за рубежом. Также речь идет о соперничестве за влияние на постсоветском пространстве и доступ к природным ресурсам Арктики, о динамике военных балансов, в основе которых по-прежнему стоит взаимное ядерное сдерживание и в которых Россия все больше отстает от США и НАТО по новейшим технологиям. Есть большие разногласия вокруг отношений с Китаем, исламским миром, рядом экзотических режимов и радикальных движений Азии, Африки, Латинской Америки, что придает яркую политическую окраску соревнованию в поставках оружия, атомных технологий, за доступ к природным ресурсам, политическому и военному присутствию за рубежом.

Не вдаваясь в исторические детали, отметим, что политика США и их союзников после окончания «холодной войны» и до 2008 г. создавала немало препятствий для более активного и широкого сотрудничества с Россией. Сюда относятся прежде всего необоснованное расширение НАТО на восток, произвол государств Альянса в применении силы против Югославии и Ирака, попытки снизить российское влияние на постсоветском пространстве, курс на снижение роли Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и ООН, саботаж вступления России во Всемирную торговую организацию и другие международные институты. Речь идет также о разрушении договорно-правовой системы сокращения вооружений и разоружения (Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Договор по ПРО, взаимодействие государств в упрочении Договора о нераспространении ядерного оружия), отказе от новых соглашений в этой области (Договор о стратегических наступательных вооружениях – СНВ, протокола к Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, немилитаризация космоса). Периодически США выступали инициатором рывков военно-технического развития, которые создают новые проблемы для процесса ограничения вооружений. Речь идет о системах противоракетной обороны (ПРО) передового базирования, высокоточных стратегических средствах в неядерном оснащении, ракетно-планирующих ударных системах. И хотя названные действия и программы согласно официальной линии Запада не были направлены против России, последняя воспринимает их как новые угрозы и вызовы для своей безопасности.

В условиях противоречивости международного положения и неоднозначности внешней политики России вполне естественно, что ее военная политика не может быть простой и прямолинейной. Москва заключила с США новый

¹⁰ Медведев Д. А. Россия, вперед! // <http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/5413>.

¹¹ Лавров С. В. Кризис в отношениях с Западом: какой кризис? // Итоги. – 2009. – 18 мая. – № 21 (675). – С. 16.

Договор по СНВ, готова на равноправных условиях участвовать в создании совместной с США и НАТО системы ПРО в Европе, отменила поставку системы С-300 Ирану. Она обеспечивает военный транзит в Афганистан, закупает военную технику во Франции, Италии, Израиле, сотрудничает с Западом в освоении космоса и развитии передовых авиационных систем, участвует в совместных военных учениях, миротворческих операциях, борьбе с терроризмом и пиратством.

Вместе с тем, не являясь членом НАТО и других западных альянсов и будучи включена в объективно существующие отношения взаимного сдерживания с другими ядерными державами, Россия должна поддерживать большой ядерный потенциал и достаточно крупные силы общего назначения для защиты своей территории, союзников по Организации Договора о коллективной безопасности и для локальных операций.

Российская военная политика. Тем не менее нельзя не отметить, что военная политика России не просто отражает неоднозначность ее внешней политики, а в большой степени существует как бы независимо от нее. Хуже того, военные приоритеты России в ряде случаев противоположны внешнеполитическим, причем нынешняя военная реформа и ее программы не снимают это противоречие, а в ряде случаев обостряют его.

В отношении приоритетов внешней политики президент Медведев выразил свою позицию следующим образом: «...Нам нужны, я уже об этом говорил, специальные модернизационные альянсы с нашими основными международными партнерами. С кем? Прежде всего с такими странами, как Германия, Франция, Италия, с Евросоюзом в целом, с Соединенными Штатами Америки. Взятый на ростовском саммите “Россия-ЕС” курс партнерства для модернизации предлагает совместную разработку крупных проектов, включая технологическое перевооружение российской промышленности. Мой недавний визит в Соединенные Штаты, кстати, показал, что сотрудничество в сфере инноваций может быть вполне предметным, а не просто украшением саммита или какой-то досужей идеей. Оно может создавать вполне позитивную повестку дня в отношениях с Соединенными Штатами Америки и может позволить раскрыть и будущий потенциал нашего взаимодействия. А он не должен ограничиваться только сокращением ракет или пикировкой по отдельным региональным конфликтам. <...> Нас объединяет осознание того, что основу национальной безопасности составляет устойчивое и поступательное развитие. Полностью совпадает с нашим и комплексный подход к обеспечению безопасности, исходящий из понимания того, что военная сила имеет ограниченные возможности»¹².

Сопоставим эту позицию с новой «Военной доктриной Российской Федерации», принятой в феврале 2010 г., которая так определяет приоритетность внешних опасностей:

«Основные внешние военные опасности:

а) стремление наделить силовой потенциал Организации Североатлантического договора (НАТО) глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приблизить военную инфраструктуру стран — членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем расширения блока;

¹² Выступление на совещании с российскими послами и постоянными представителями в международных организациях // <http://news.kremlin.ru/transcripts/8325>.

б) попытки дестабилизировать обстановку в отдельных государствах и регионах и подрвать стратегическую стабильность;

в) развертывание (наращивание) воинских контингентов иностранных государств (групп государств) на территориях сопредельных с Российской Федерацией и ее союзниками государств, а также в прилегающих акваториях;

г) создание и развертывание систем стратегической противоракетной обороны, подрывающих глобальную стабильность и нарушающих сложившееся соотношение сил в ракетно-ядерной сфере, а также милитаризация космического пространства, развертывание стратегических неядерных систем высокоточного оружия»¹³.

Понятно, что все четыре приоритетные «опасности» исходят от США и их союзников. А «распространение оружия массового поражения, ракет и ракетных технологий» и «распространение международного терроризма», которые предполагают сотрудничество с Западом, находятся лишь на шестом и десятом местах соответственно¹⁴.

По поводу характера вероятных будущих войн «Военная доктрина...» гласит: «Военные конфликты будут отличаться скоротечностью, избирательностью и высокой степенью поражения объектов, быстротой маневра войсками (силами) и огнем, применением различных мобильных группировок войск (сил). Овладение стратегической инициативой, сохранение устойчивого государственного и военного управления, обеспечение превосходства на земле, море и в воздушно-космическом пространстве станут решающими факторами достижения поставленных целей»¹⁵. Очевидно, что речь идет не о борьбе с терроризмом или радикальными режимами, а именно о войне с США и их союзниками. И чтобы не оставлять по данному поводу никаких сомнений, уточняется: «Для военных действий будет характерно возрастающее значение высокоточного, электромагнитного, лазерного, инфразвукового оружия, информационно-управляющих систем, беспилотных летательных и автономных морских аппаратов, управляемых роботизированных образцов вооружений и военной техники»¹⁶. Соответственно в качестве важнейшей задачи Вооруженных сил ставится «своевременное предупреждение Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о воздушно-космическом нападении», а затем «обеспечение противовоздушной обороны важнейших объектов Российской Федерации и готовность к отражению ударов средств воздушно-космического нападения»¹⁷.

Следует отметить, что и президент отдал дань этой стратегической линии в послании Федеральному собранию, поставив на первое место задачу уделить внимание «укреплению воздушно-космической обороны страны, объединить существующие системы противовоздушной и противоракетной обороны, предупреждения о ракетном нападении и контроля космического пространства»¹⁸.

¹³ Указ президента Российской Федерации «О Военной доктрине Российской Федерации» от 5 февраля 2010 г. № 146 // Рос. газ. – 2010. – 10 февр. (<http://www.rg.ru/2010/02/10/doktrina-dok.html>).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ <http://президент.рф/%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/9637>.

Иными словами, то ли осознанно, то ли нет, но главные приоритеты российской обороны и военной реформы — ядерное сдерживание и защита от воздушно-космического нападения — направлены против тех, с кем Россия должна создавать, по словам президента Медведева, «специальные модернизационные альянсы», кого рассчитывает привлечь к «технологическому перевооружению российской промышленности», с кем «совпадает... комплексный подход к обеспечению безопасности, исходящий из понимания того, что военная сила имеет ограниченные возможности». А именно, как указал президент, «с такими странами, как Германия, Франция, Италия, с Евросоюзом в целом, с Соединенными Штатами Америки»¹⁹, с которыми на ростовском саммите «Россия-ЕС» 2010 г. взят курс «Партнерства для модернизации».

Нужно подчеркнуть, что подобные противоречия в определении угроз безопасности и задач Вооруженных сил имеют устойчивый многолетний характер. Так, в своем послании Федеральному собранию президент Владимир Путин в 2006 г. заявил, что в России «должны быть Вооруженные Силы, способные одновременно вести борьбу в глобальном, региональном, а если потребуется — и в нескольких локальных конфликтах»²⁰. Сложно представить себе предпосылки, на которых могли быть основаны подобные требования к российским ВС в обозримой перспективе. Ведь даже США при всей их военной мощи по существу были истощены только в двух региональных конфликтах (Ирак и Афганистан), причем воюя вместе с рядом стран НАТО.

В том же послании террористические угрозы рассматривались в контексте стремления неких не названных сил сделать так, «чтобы Россия погрязла в этих проблемах и, как следствие, не могла бы решать ни одну из своих проблем полноценного развития»²¹. Иными словами, вновь возникла тенденция, как и раньше, искать виновных в трудностях развития России среди внешних злоумышленников, закрывая глаза на пороки ее собственной государственно-политической и экономической системы.

Подобные противоречия в представлениях об угрозах военной безопасности России и в постановке задач ВС, их внезапные изменения на относительно коротком временном интервале могут свидетельствовать о разногласиях в правящих кругах по поводу основополагающих вопросов военной безопасности государства и явно недостаточной теоретической проработке этой проблематики, которая только и может быть базой для последовательной политики в этой сфере включая военную реформу.

Следует также отметить, что и в стратегическом плане две приоритетные функции Вооруженных сил в известном смысле противоречат друг другу. А именно: упор на Воздушно-космическую оборону территории страны от массированных ударов высокоточного оружия (а возможно, и от ядерных средств, хотя этот вопрос не уточняется) ставит под сомнение решимость России ответить на такого рода нападение ядерным ударом. Между тем военная доктрина подразумевает, что именно ядерное оружие будет применено в случае такой военной угрозы, как «воспрепятствование работе систем государственного и военного управления Российской Федерации, нарушение функционирования

¹⁹ Выступление на совещании с российскими послами и постоянными представителями в международных организациях // <http://news.kremlin.ru/transcripts/8325>.

²⁰ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. — 2006. — 11 мая (<http://www.rg.ru/2006/05/11/poslanie-dok.html>).

²¹ Там же.

ее стратегических ядерных сил, систем предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной, химической промышленности и других потенциально опасных объектов»²². При этом на случай гипотетических массированных ударов максимум, на что будут в обозримой перспективе реально способны российские системы ПРО и противовоздушной обороны (ПВО), — это «точечная» защита инфраструктуры системы управления, Стратегических ядерных сил (СЯС) и системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН) для сохранения потенциала ответного удара. Это, кстати, вполне соответствует традиционной концепции стратегической стабильности, заложенной во все договоры по ОСВ и СНВ начиная с Договора по ПРО от 1972 г. и кончая Пражским договором 2010 г.

Вот уже несколько десятилетий, как во времена СССР²³ и затем в новой России военные доктрины повторяют сакраментальные тезисы о будущих войнах, которые якобы будут характеризоваться высокой внезапностью нападения, скоротечностью, огромным пространственным размахом и быстротой маневра войсками (силами) и огнем, применением различных мобильных группировок войск (сил), широким применением разнообразных эффективных средств поражения с использованием ядерного, обычного оружия и систем на новых физических принципах на земле, море и в воздушно-космическом пространстве²⁴. Но в реальной жизни все оказывается не так, как в богатом воображении военных стратегов. За прошедшие полвека советскому офицеру и солдату пришлось действовать при подавлении вооруженных мятежников и мирной оппозиции в Германии, Венгрии, Чехословакии, воевать с моджахедами в Афганистане, поддерживать просоветские режимы и движения в Азии, Африке, Латинской Америке. А российским военнослужащим в действительности на протяжении последних двадцати лет приходилось вести боевые действия не в придуманных генералами космических войнах, а в грязных (во всех смыслах этого слова) локальных вооруженных конфликтах, сталкиваясь с незаконными, но зачастую хорошо вооруженными и организованными, фанатично мотивированными формированиями (Таджикистан, Абхазия, Приднестровье, Чечня, Дагестан) или с небольшими, но технически отлично оснащенными армиями (Грузия). Также российским войскам пришлось осуществлять силовое принуждение к миру, миротворческие и правоохранительные операции (Таджикистан, Абхазия, Южная Осетия, Приднестровье, Чечня, Босния, Косово, Аденский залив).

Грандиозные планы подготовки к воздушно-космическим войнам выдвигаются в условиях, когда российские Вооруженные силы оказались недопустимо плохо подготовлены к таким относительно мелким локальным конфликтам на собственной территории и в непосредственной близости от нее, как две чеченские кампании 1990-х годов и кавказский конфликт 2008 г. Не хватает сил и средств для элементарных миротворческих операций (как в Киргизии в 2010 г.) или для борьбы с туземными пиратами (Аденский залив). Во многих случаях выявились огромные недостатки подготовки и оснащенности российских ВС, за которые пришлось заплатить большими человеческими, материальными

²² Указ президента Российской Федерации «О Военной доктрине Российской Федерации» от 5 февраля 2010 г. № 146.

²³ См.: Военная стратегия / Под ред. В. Д. Соколовского. — М.: Воениздат, 1963.

²⁴ Указ президента Российской Федерации «О Военной доктрине Российской Федерации» от 5 февраля 2010 г. № 146.

и политическими жертвами. Армия испытывает острую напряженность из-за нерешенных социально-экономических, инфраструктурных и технических проблем. «Оборонка» деградировала настолько, что не способна удовлетворить даже потребности Алжира в истребителях²⁵, не говоря уже о нуждах собственных армии и флота в самолетах, ракетах, кораблях и других, вполне традиционных видах вооружений и военной техники.

Нет никаких реальных политических оснований полагать, что в последующие двадцать лет характер угроз резко изменится, и военные теоретики не приводят доводов в пользу такого развития событий. Скорее всего именно такие локальные акции будут все более частыми и многочисленными. Особую важность будет иметь органическая координация действий ВС с пограничными и внутренними войсками, правоохранительными органами, частями специального назначения (прежде всего антитеррористическими), гражданским персоналом. Именно эффективностью проведения такого рода действий, масштабом участия государства в миротворческой, спасательной деятельности и силовых операциях под эгидой ООН и региональных организаций безопасности, в том числе в отдаленных регионах, будут в первую очередь определяться престиж, статус и роль той или иной державы в мировой политике, а не количеством ее ядерных ракет, дивизий, боевых кораблей и самолетов.

Сейчас ООН проводит или поддерживает (как в Афганистане) 17 таких операций, и в них задействовано 120 тыс. военнослужащих, полицейских и гражданских лиц (помимо Афганистана). Участие государств в этой деятельности весьма неравномерно и не пропорционально соотношению их валового внутреннего продукта (ВВП), численности населения или вооруженных сил. Россия, например, находится на 41-м месте по масштабам своего участия в поддержании международного мира и стабильности (0,4 тыс. человек в пяти миссиях). Правда, порядка 10–15 тыс. российских военнослужащих выполняют миссии на постсоветском пространстве по мандату СНГ (за исключением контингентов в Южной Осетии и Абхазии после 2008 г.). Тем не менее несомненно, что при миллионной армии России столь малое ее участие в международных миротворческих операциях ООН никак не соответствует ее претензиям на статус великой державы и серьезную роль в глобальном управлении миром после «холодной войны».

Характерно в этом плане, что Евросоюз, военная составляющая которого создавалась после «холодной войны» и для новых задач, намного более активен в глобальных миротворческих операциях (помимо гражданского персонала и полиции более 10 тыс. военнослужащих в составе 20 с лишним миротворческих и смешанных миссий).

Для России, кроме того, проблему представляет зона ее восточной границы, где нельзя исключать вероятность роста угрозы крупного регионального конфликта. Однако, насколько можно судить, военная доктрина и текущая реформа (включая переформирование и передислокацию войск, практику военных учений последних лет и программу вооружения) не ставят подготовку к операциям локального типа, как и возможную угрозу на востоке, на приоритетное место.

Ядерное сдерживание. Помимо явных противоречий внешней и военной политики дело усугубляется расстыковкой официального военного курса и

²⁵ В 2008 г. партия истребителей МиГ-29, поставленная Алжиру по контракту, была им забракована и возвращена из-за технических недостатков, после чего самолеты поступили на вооружение российских ВВС.

практических мероприятий военной реформы. В частности, речь идет о ядерном оружии и поддержании приемлемого стратегического баланса.

По поводу ядерного сдерживания в «Военной доктрине...» указывается: «Недопущение ядерного военного конфликта, как и любого другого военного конфликта, — важнейшая задача Российской Федерации». А для сдерживания необходимо «поддержание стратегической стабильности и потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне». Условия применения ядерного оружия определены следующим образом: «Российская Федерация оставляет за собой право применить ядерное оружие в ответ на применение против нее и (или) ее союзников ядерного и других видов оружия массового поражения, а также в случае агрессии против Российской Федерации с применением обычного оружия, когда под угрозу поставлено само существование государства». Иными словами, первый ядерный удар возможен лишь в самом крайнем случае.

Согласно перечисленным стратегическим целям ставится задача поддержания стратегических ядерных сил на уровне, «гарантирующем нанесение заданного ущерба агрессору в любых условиях обстановки». Примечательно, что не упомянуты прежние задачи упреждающего разоружающего удара (в советской стратегической мысли это называлось «предотвращением ядерного нападения агрессора»), «сокрушительного возмездия» или «гарантированного уничтожения». В целом очевидно, что новая «Военная доктрина...» выражает более сдержанное отношение к роли и задачам ядерного оружия и в этом вполне согласуется с внешней политикой президента. Однако практическая военная политика, в том числе программа вооружения, которая является неотъемлемой частью текущей военной реформы, идет явно вразрез и с этой доктриной, и с внешнеполитической линией Кремля. Речь идет о программе разработки новой тяжелой жидкостной МБР с разделяющимися головными частями (до 10 боеголовок) для размещения в шахтных пусковых установках. Новая тяжелая МБР будет противоречить всем принципам стратегической стабильности. Эта система сконцентрирует большое число боезарядов на малом количестве стационарных носителей. Ракеты станут привлекательной целью и будут крайне уязвимы в шахтах для удара американских ядерных МБР и баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) с достаточно точными и мощными головными частями, а в перспективе, возможно, и для высокоточных стратегических систем в обычном оснащении (крылатых, баллистических ракет и орбитальных систем).

Если не рассматривать использование тяжелых ракет с неядерным высокоточным оснащением для решения задач, аналогичных возлагаемых в Соединенных Штатах на неядерные БРПЛ «Трайдент-2» или на новые ракетно-аэродинамические системы (такие как Х-37В), то применение их возможно только в первом или ответно-встречном ударах. Последний оставляет политическому руководству после сигнала о ракетном нападении всего несколько минут для принятия решения на пуск ракет. При недостаточной группировке российских спутников и радиолокационных станций раннего предупреждения и в условиях распространения ракетно-ядерного оружия в мире это существенно повысит вероятность ядерной войны из-за ложной тревоги или ошибочной оценки ситуации. Ориентация на первый удар тем более противоречит и новой военной доктрине, и всей внешней политике России, которые ставят задачу не развязывания, а всемерного сдерживания

ядерной войны, сокращения ядерных вооружений и сотрудничества с США (НАТО) по ПРО.

Тяжелые МБР больше любой другой системы ядерного оружия являются символом «холодной войны» и гонки вооружений. В этой связи появление у России тяжелой МБР вместо создания у США стимула к более существенным ограничениям в рамках СНВ могут вызвать прямо противоположный эффект. Стратегическая стабильность будет скорее всего существенно подорвана, как и перспективы дальнейших переговоров, сотрудничества в создании совместной с США (НАТО) системы ПРО для Европы.

Приоритеты военной политики. Подводя итог, следует отметить, во-первых, что имеет место рассогласование российской внешней политики, реально прогнозируемых (искомых) проектов ее международного сотрудничества – и военной политики с ее приоритетами угроз и направлений военной реформы. Во-вторых, наблюдается расстыковка официальной военной политики и военной реформы в части преобразований ВС и программы вооружения.

Согласно новой военной доктрине и (или) практической текущей реформе приоритеты военной политики и военного строительства в порядке убывания можно представить следующим образом:

- Ядерное сдерживание с относительно высоким уровнем сил, предусматривающее все формы применения Стратегических ядерных сил – первый, ответно-встречный и ответный удары, сопровождаемое риторикой запугивания США²⁶ и плохо совместимое с обязательствами по дальнейшему сокращению ядерного оружия вслед за новым Договором по СНВ.
- Воздушно-космическая оборона от массированных ударов высокоточных неядерных средств со стороны США и их союзников. Такая оборона по понятным причинам едва ли совместима с обсуждаемой на высшем уровне совместной системой ПРО России-США-НАТО для защиты от ракетных ударов безответственных режимов.
- Крупные региональные конфликты с НАТО на северных, западных и юго-западных границах России и СНГ (в Западном и Южном ОСК уже развернуто 30 бригад Сухопутных войск и 3 базы хранения и ремонта вооружений и военной техники – почти 50% развернутых бригад, три из четырех флотов).
- Локальные конфликты в Центральной Азии (в Центральном ОСК 20 развернутых бригад – 30%, также есть 5 баз хранения техники, дивизия в Таджикистане и авиабаза в Киргизии, одна флотилия).
- Региональный конфликт на Дальнем Востоке (в Восточном ОСК 14 развернутых бригад – 22%, есть 7 баз хранения техники, один флот).
- Территориальный конфликт с Японией (одна дивизия на Южных Курилах).
- Отражение одиночных и ограниченных групповых ракетных ударов (ПРО Московского региона).
- Локальные конфликты и миротворческие операции по периметру границ России и на постсоветском пространстве.

²⁶ См. интервью первого заместителя министра обороны Владимира Поповкина: Мы не можем позволить себе закупать плохое вооружение // Воен.-промышл. курьер. – 2011. – 2–8 марта. – № 8. – С. 6. Он, в частности, сказал: «У нас есть планы разработки и создания тяжелой жидкостной МБР для замены существующей тяжелой жидкостной ракеты “Воевода”... Недаром американцы больше всего боялись нашей тяжелой ракеты “Воевода”, которую они называли “Сатаной”».

- Операции против пиратства в Индийском океане, «показ флага» в далеких морях с помощью кораблей.

Между тем в соответствии с магистральным направлением внешней политики России и в свете реалистически прогнозируемых военных угроз и возможных конфликтов приоритеты военной политики и реформы, как представляется, должны были бы выглядеть так:

- Локальные конфликты и миротворческие операции по периметру границ России (в первую очередь на Северном Кавказе), на постсоветском пространстве и в составе международных сил в дальнем зарубежье, в том числе против террористов и пиратов.
- Локальные конфликты в Центральной Азии, подготовка армии и пограничных войск к вероятному уходу НАТО из Афганистана.
- В более отдаленной перспективе крупный региональный конфликт на Дальнем Востоке.
- Защита посредством систем ПРО/ПВО объектов СЯС от ударов ракет в ядерном и обычном оснащении, а также прикрытие всей территории от одиночных ракетных и авиационных ударов третьих стран и террористов. Такая ПРО/ПВО при достижении договоренностей может быть совместима с планом развития сопряженной с США/НАТО ПРО в Европе (и Азии).
- Ядерное сдерживание на достаточном уровне с упором на высокоэффективные системы управления и СПРН, акцент на ответный удар на основе высокоживучих СЯС, а также минимально достаточные средства тактического ядерного оружия в западной и восточной частях территории. Это «страховой полис» от гипотетической угрозы ядерного или широкомасштабного неядерного нападения на Россию, который позволит сосредоточить ресурсы на борьбе с реальными угрозами и опасностями нового типа.

Явные противоречия внешней и военной политики России, по всей видимости, отражают дефицит реального (в отличие от формально-протокольного) контроля политического руководства над военным курсом страны. Кроме того, вероятно, есть серьезные расхождения внутри политических кругов и по поводу приоритетов безопасности и внешней политики страны. Эти расхождения оставляют армию и оборонную промышленность на волю бюрократической инерции, излюбленных ведомственных стратегических концепций и военных программ, соперничества организаций и корпоративных лобби, которые лишь прикрываются тезисами об укреплении обороны и значимых реформах.

Недостаточная реалистичность военной политики и неправильно расставленные приоритеты обуславливают ее другое серьезнейшее противоречие: между планами реформирования Вооруженных сил и доступными финансовыми, производственными, техническими и демографическими ресурсами.

Финансовые ресурсы и численность армии

Главное противоречие существует между объемом военного бюджета и намеченной численностью Вооруженных сил. На 2011 г. на национальную оборону выделено 1526 млрд руб., или 3% ВВП России (на 2012 г. по плану — 3% и на 2013 г. — 3,4% ВВП).

По коммерческому обменному курсу (а именно он более всего влияет на материальное благосостояние военнослужащих) оборонный бюджет России составляет примерно 50 млрд долл. Это немного больше, чем военный бюджет

Великобритании или Франции (35–40 млрд долл.). Однако там численность вооруженных сил примерно 200–250 тыс. человек, а в России – 1 млн. Поэтому удельное финансовое обеспечение (в пересчете на одного военнослужащего) там в четыре-пять раз выше, чем в России.

Если бы Россия попыталась преодолеть это несоответствие за счет увеличения оборонного бюджета вдвое, то по названному критерию она приблизилась бы к такой стране, как Греция. Но тогда в федеральном бюджете расходы на оборону и безопасность плюс содержание государственного аппарата превысили бы 40%. Такое распределение характерно для авторитарных милитаристско-полицейских государств. Оно неминуемо разрушило бы финансы страны, сорвало переход на инновационную высокотехнологичную экономику и создание систем передового образования, здравоохранения, науки и социального обеспечения.

Многие другие несоответствия и противоречия российской военной политики являются производными от вышеупомянутого.

Призыв — контракт

Несомненно, наиболее серьезной и недопустимой первоначальной ошибкой военной реформы был фактический отказ не только от постепенного перехода на добровольно-контрактный принцип комплектования ВС, но и от крупного контрактного контингента вообще. В сентябре 2010 г. министр обороны на встрече в Петербурге с представителями правозащитных организаций заявил: «У нас нет средств содержать контрактников в том объеме, в каком мы бы хотели», поэтому будет увеличиваться количество призываемых на военную службу срочников²⁷. Вторя ему, начальник Генштаба Николай Макаров сказал: «Мы не переходим на контрактную основу. Более того, призыв мы увеличиваем, а контрактную часть уменьшаем»²⁸.

Это решение было способно перечеркнуть все положительные черты реформы, увести в глубокий тупик «вектор реформирования» и провалить планы создания современной и эффективной армии. Без высокого качества рядового состава передовые вооружения и техника мало что стоят. Во всяком случае, это так в силах общего назначения, и в первую очередь в Сухопутных войсках, которым более всех и вероятнее всего придется реально, а не виртуально вести боевые действия в обозримом будущем.

В 1995 г. в российской армии было 380 тыс. рядовых и сержантов – контрактников. В 1996 г. президент Борис Ельцин подписал указ № 722 о переходе полностью на контрактное комплектование к 1997 г. Однако из-за дефолта 1998 г. и сопротивления военного командования численность контрактников к 2003 г. сократилась до 135 тыс. В том же году постановление Правительства РФ № 523 утвердило федеральную целевую программу (ФЦП) о переходе армии в основном на контракт, по которому намечалось к 2008 г. иметь 400 тыс. контрактников, в том числе 147 тыс. в частях постоянной боевой готовности²⁹. Но ФЦП была тоже сорвана – частично опять-таки из-за саботажа военной бюрократии, частично по причине ошибок в реализации программы. Куда ушли 150 млрд

²⁷ Турченко С. Сердюков признался: денег на контрактников нет // Свобод. пресса. – 2010. – 24 сент. (<http://svpressa.ru/society/article/31018>).

²⁸ Коротченко И. Новый облик Вооруженных сил РФ становится реальностью // Индекс безопасности. – 2011. – Т. 17. – № 1 (96). – С. 60.

²⁹ Шлык В. Как это было в Америке // Индекс безопасности. – 2011. – Т. 17. – № 1 (96). – С. 167.

руб., выделенных на ФЦП, ни министр обороны, ни начальник Генштаба того времени, ни кто иной так и не удосужились отчитаться (а Государственная дума, что характерно, не поинтересовалась). В настоящее время в армии осталось 107 тыс. контрактников, изначально ФЦП перехода на контракт была сокращена на 90 млрд руб. (с 243 до 153 млрд руб.)³⁰.

Первоначальный план реформы выглядел так: при численности Вооруженных сил в 1 млн человек и намеченном (хотя недавно пересмотренном) сокращении офицерского корпуса до 150 тыс. человек армия должна иметь 150 тыс. сержантов и рядовых — контрактников³¹ (по другим данным — 170 тыс.³²) и не менее 700 тыс. солдат срочной службы. Возникал естественный вопрос: как набрать 700 тыс. призывников, тем более что при одногодичном сроке службы такой набор потребует ежегодно? Сейчас, после отмены многих отсрочек, даже по признанию Министерства обороны более 550 тыс. призывников в год набрать невозможно. Ежегодно призывного возраста достигают 700 тыс. юношей, из которых пригодны для службы максимум 400 тыс.³³, а ведь в ближайшие годы предстоит «демографическая яма», которая уменьшит призывной контингент еще на 40% (до менее 300 тыс. человек).

Иными словами, вопреки поставленной цели перехода всей армии на соединения и части постоянной готовности бригады, базы и части флота будут хронически страдать от некомплекта рядовых примерно в 200–350 тыс. человек. Особенно пагубно это сказалось бы на бригадах Сухопутных войск, в которых некомплект рядовых-срочников опять не позволит поддерживать части в постоянной боевой готовности. Армия вернется в той или иной степени к частям неполного состава (кадрированным), от которых реформа правильно предполагала навсегда уйти. Хуже того, даже части, полностью укомплектованные рядовым составом, в каждый момент времени имели бы низкую боеспособность при сроке службы призывников в 12 месяцев. Ведь в любое время половина рядовых-срочников будет иметь менее полугода службы.

В целом рядовой контингент будет отличаться низким качеством, поскольку призывников ловят (сейчас эту функцию министерства внутренних дел и обороны сваливают друг на друга), буквально вынуждая исполнять «почетную обязанность и долг». Отмена отсрочек и увеличение призыва вдвое повлекла рост доли призываемых с судимостью, с проблемами здоровья, алкоголизма и наркомании, с недостаточным образованием, что уже вызвало ощутимый всплеск преступности в войсках³⁴. В будущем такой контингент значительно вырастет ввиду необходимости компенсировать нехватку призывного контингента. Это увековечит вопиющие масштабы «дедовщины», преступности, самоубийств и смертности в результате несчастных случаев в армии и других войсках (от таких причин ежегодно погибает до полутысячи военнослужащих — помимо «горячих точек»³⁵).

Расчет на призыв выпускников вузов не оправдан — удастся «поймать» только 20% таких специалистов. Но зато растет число тех, кто стремится учиться

³⁰ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 18 февр.

³¹ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 4–10 марта.

³² Независимое воен. обозрение. — 2011. — 18 февр.

³³ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 4–10 марта.

³⁴ Воен.-промышл. курьер. — 2011. — 9–15 марта. — № 9. — С. 1.

³⁵ В 2008 г. в армии погибло 470 человек, в том числе 230 покончили жизнь самоубийством (Небоевые потери армии // Рос. газ. — 2009. — 2 февр.).

и работать за границей (в том числе в странах СНГ), чтобы уклониться от армии, — таких сейчас, по официальным данным Госдумы, 1,6 млн человек, и их поток год от года будет расти³⁶. Это идет абсолютно вразрез с курсом президента и правительства на модернизацию экономики, подъем науки и инновационных отраслей промышленности.

Наконец, за 12 месяцев просто невозможно обучить солдата обращению со сложной современной техникой и оружием, тактике ведения интенсивных боевых действий нового типа.

Потребность укомплектовать срочниками миллионную армию в условиях предстоящей «демографической ямы» неотвратимо могла бы повлечь увеличение срока службы до двух-трех лет (правда, видимо, после выборного 2012 г.). Но эта непопулярная мера лишь дополнительно обострит напряжение в обществе, усугубит уклонение от службы и социальные конфликты в армии, а значит, еще более пагубно отразится на ее боеспособности, несмотря на техническое перевооружение. Уже сейчас 200 тыс. человек — это контингент «уклонистов», находящихся в бегах, что равно численности армий крупнейших стран Европы³⁷. Недавно появились даже предложения начать призывать на службу женщин, не имеющих детей³⁸.

И все это ради того, чтобы не мытьем, так катаньем набрать миллионную армию, невзирая на качество таких войск и все моральные и социально-экономические последствия принудительного призыва. При этом никто из военачальников или политических лидеров не удосужился объяснить и доказать, почему именно армия в один миллион и никак не меньше нужна России. Вместо аргументированных расчетов приводятся невразумительные тезисы о размерах территории (по этой логике, кроме России, самые большие армии должны были бы быть у Австралии и Канады, а самая маленькая — у Израиля), о протяженности границ (что имеет отношение только к погранвойскам) или об усредненном проценте от размеров ВВП или численности населения (по такой схеме у США, КНР или Индии армии должны были бы быть в десять раз больше, чем у России). Но ни слова не говорится о реальных военных угрозах, которые должны парировать Вооруженные силы именно такой структуры, состава, дислокации и численности.

Упорное стремление иметь не менее миллионной армии в огромной степени связано с намерением во что бы то ни стало сохранить призывной принцип комплектования и по возможности ограничить контрактный. При нынешнем и запланированном объеме бюджета национальной обороны (3–3,4% ВВП) поставлена задача привести соотношение «содержание-инвестиции»³⁹ к 50:50, а впоследствии к 30:70, ссылаясь на опыт передовых армий мира. Это мнение ныне общепринято в стратегическом сообществе России, но оно совершенно не соответствует действительности — в армиях США и их главных союзников это соотношение составляет в среднем 70:30 или 60:40⁴⁰. Зато комбинация этих трех параметров (доля от ВВП, численность армии и соотношение двух основ-

³⁶ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 4–10 марта.

³⁷ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 18 февр.

³⁸ Воен.-промышл. курьер. — 2011. — 9–15 марта.

³⁹ Расходы на содержание включают выплату денежного довольствия, коммунальные платежи, медицинское обслуживание, тыловое обеспечение и пр. Инвестиции охватывают капитальное строительство, закупку и ремонт ВиВТ, НИОКР.

⁴⁰ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 4–10 марта.

ных статей) под завесой общей секретности позволяет отстаивать неизбежность и необходимость сохранения призыва как основы комплектования ВС.

А на деле помимо стандартных ведомственных интересов Минобороны сохранить большой штат и психологической привязанности офицерского корпуса к гарантированному, пусть и недостаточному призыву главный мотив этой тройной комбинации имеет вполне материальную природу. Ее точно раскрывают известный российский военачальник высокого ранга Эдуард Воробьев и военный аналитик Виталий Цимбал: «Отказ от призыва отнимал “кормушку” у работников военкоматов и других лиц, причастных к предоставлению отсрочек. И в самой армии затруднялась возможность использовать дармовой труд бесправных солдат»⁴¹. Раскрывая этот отлаженный и изоциренный коррупционный механизм, те же авторы оценивают ежегодный «бонус», вымогаемый на призыве, в 140 млрд руб. (!)⁴².

Отказ от расширения контракта не способны компенсировать никакие «послабления» режима и правоохранные меры, предпринятые министром обороны Сердюковым, хотя их в любом случае следует приветствовать (включение солдатских матерей в призывные комиссии и облегченный допуск родственников в воинские части, предоставление рядовым выходных и отпуска, более поздний подъем, разрешение сохранять мобильные телефоны, установка в казармах видеокамер наблюдения и пр.). Техническими и режимными мерами не искоренить глубокую социальную проблему российской армии: нежелание молодых людей призываться в армию в отсутствие ощущения реальной угрозы нападения на Родину, в условиях неслыханной коррупции, в невыносимо тяжелых физических и моральных условиях срочной службы и быта.

Нежелание служить порождает силовые методы принуждения к службе со стороны старослужащих, сержантов и младших офицеров, что выливается в повсеместную «дедовщину». Гарантированный подневольный приток рядовых-срочников делает излишним для командования заботиться об улучшении их быта и на деле, а не напоказ, бороться с «неуставными отношениями». Это, в свою очередь (а вовсе не тяготы военной службы и даже не опасности в «горячих точках»), отталкивает молодых людей от армии – и так далее по порочному замкнутому кругу.

Уже в ходе «успешной» и «опережающей по темпам» реформы многие из приведенных соображений, наверное, стали очевидны, хотя все это несложно было предвидеть с самого начала. Первой серьезной коррекцией стало принятое в начале 2010 г. решение сократить офицерский корпус не до 150 тыс., а до 220 тыс. человек, т. е. вернуть в строй 70 тыс. офицеров⁴³. Это обосновывалось задачей комплектования войск Воздушно-космической обороны и другими доводами (подробно об этом сказано ниже).

Затем было решено увеличить контингент рядовых-контрактников со 150–170 тыс. до 425 тыс. Наверное, стала очевидна невозможность в предсказуемых демографических условиях ежегодно набирать и обучать 630 тыс. призывников⁴⁴ (1 млн человек минус 220 тыс. офицеров и 150 тыс. контрактников). Таким образом, по третьей версии реформы комплектования теперь предполагается

⁴¹ Там же.

⁴² Независимое воен. обозрение. – 2011. – 11–17 марта.

⁴³ Независимое воен. обозрение. – 2011. – 1–7 апр.

⁴⁴ Независимое воен. обозрение. – 2011. – 25–31 марта.

ежегодно призывать порядка 355 тыс. рядовых-срочников, что более или менее укладывается в демографические реалии России.

Впрочем, сгладив дефицит рядового состава и неадекватность его боевой подготовки, последнее решение не устранит других проблем. По заявлению высокопоставленного представителя Генштаба, призыв там намерены сохранить на уровне 400 тыс. человек в год «плюс минус 3–5%»⁴⁵, а значит, острые социальные и моральные конфликты внутри армии и между армией и обществом сохранятся.

Снять полностью эти проблемы может только поэтапный, но достаточно быстрый (за два-три года) переход полностью на контракт — даже за счет сокращения численности ВС. Ведь в любом случае некомплект рядовых-срочников ведет к тому, что реальная, а не «бумажно-статистическая» армия будет насчитывать не миллион человек, а гораздо меньше, да и то с рядовым составом неприемлемо низкого качества.

Новейшая военная техника и боевые операции нового типа предполагают существенное повышение профессионализма военнослужащих, которое способен дать только переход на контракт. Окончание «холодной войны» и наличие у ведущих государств ядерных вооружений делает крайне маловероятной традиционную широкомасштабную войну с использованием сил общего назначения в Европе или Азии. На будущее планируются локальные боевые или миротворческие операции, а применение новейших неядерных вооружений тем более делает массовые призывные армии и ненужными и неэффективными. Недаром все передовые страны включая континентальные европейские одна за другой — вслед за США и Великобританией — переходят на контракт. По существу контрактная армия становится неотъемлемым, знаковым атрибутом передовых в военном отношении государств (этим путем теперь пошла даже Германия, исключение — лишь Израиль с его совершенно особым геостратегическим положением). И в России переход на полностью контрактную армию остается привлекательной целью, ее поддерживает согласно опросам 60% населения⁴⁶.

Тем не менее в военных ведомствах и стратегическом сообществе России превалирует мнение, что полностью контрактная армия государству сейчас «не по карману». И в этом, видимо, удалось убедить президента и правительство. Однако эта расхожая «истина» была необоснованна раньше и останется таковой впредь.

Достаточность сил общего назначения

Если оттолкнуться от нового плана иметь через несколько лет офицерский корпус в 220 тыс. человек и 425 тыс. контрактников сержантов и рядовых, то, набрав дополнительно, например, 155 тыс. контрактников-рядовых, можно было бы сформировать Вооруженные силы численностью в 800 тыс. военнослужащих. Тогда в ВС соотношение офицерского и рядового состава было бы почти 1:3, что вполне приемлемо для «инновационной» армии с большим удельным весом техноемких родов и видов войск (СЯС, Космических войск, ВВС, ВМФ). При намеченном повышении денежного довольствия рядовым-контрактникам до 25 тыс. руб. в месяц (что почти равно довольствию рядового

⁴⁵ Призыв в армию сохранится на уровне 200 тыс. срочников — Генштаб // РИА «Новости». — 2011. — 31 марта (<http://ria.ru/society/20110331/359603684.html>).

⁴⁶ Шлык В. Как это было в Америке // Индекс безопасности. — 2011. — Т. 17. — № 1 (96). — С. 167.

в армии США)⁴⁷, имеющем целью привлечь качественный контингент, такой дополнительный контрактный контингент обошелся бы бюджету добавочно в 47 млрд руб. в год, что составило бы всего 2,5% оборонных расходов 2011 г.

Но названная сумма была бы еще меньше с учетом экономии на ежегодном призыве 400 тыс. срочников, их ежегодном обучении и демобилизации. Это тем более выгодно, если принять во внимание материальные и человеческие потери от низкого качества рядового личного состава и преступности в армии. В течение ряда лет такая экономия полностью оправдывает себя и не причинит ущерба инвестиционным статьям бюджета, но при этом даст новейшие вооружения и военную технику в руки квалифицированного и заинтересованного в службе личного состава.

Обосновывая чрезмерность затрат по переводу всей армии на контракт, Министерство обороны указывает (и, видимо, доказывает президенту), что нужно учитывать не только расходы на денежное довольствие контрактников, но и на улучшенное для них жилье, нормальную боевую подготовку и качественное техническое оснащение. То есть как бы негласно признано, что для солдат-срочников ни приличное жилье, ни боевая подготовка, ни техника не обязательны. Действительно, они не могут разорвать контракт и уйти со службы, но зачем, вообще говоря, нужна такая армия и какой «защиты отечества» от нее ожидать?

Именно такими доводами был провален эксперимент перевода 76-й воздушно-десантной дивизии на контракт в начале десятилетия, что было предпринято стремлением Министерства обороны доказать, что данная концепция России не по средствам. Между тем вместо обреченного на провал эксперимента нужно было обратиться к опыту единственного контрактного соединения России – 201-й мотострелковой дивизии, дислоцированной в Таджикистане⁴⁸. Она продемонстрировала высокую боеспособность своим участием в силовом пресечении внутритаджикского конфликта и поддержке российских погранвойск, не имела никакой «дедовщины», образцово содержала и использовала боевую технику, несмотря на сложные условия пребывания соединения в отрыве от тыла и в обстановке гражданской и террористической войны.

Естественно встает вопрос: достаточна ли 800-тысячная армия для России? Если взять самые емкие в плане личного состава Сухопутные войска, то согласно плану военной реформы в них предполагается иметь 85 бригад, что потребует рядовой контингент примерно в 200 тыс. человек. Это составит менее 35% рядовых-контрактников предложенного варианта структуры ВС. Остальные будут служить в тыловых и прочих частях Сухопутных войск, ВДВ (25 тыс. рядовых и сержантов контрактников) и в техноемких видах и родах войск (СЯС, Космических войсках, ВВС, ВМФ), где количество рядового состава невелико, но качество особенно важно.

Кроме того, авторы реформы никогда не объясняли, почему России нужно именно 85 бригад. Можно предположить, что эта цифра выведена не из расчетов реальных военных потребностей, а просто родилась исходя из идеи объединения личного состава и материальной части кадрированных соедине-

⁴⁷ Независимое воен. обозрение. – 2011. – 11–17 марта.

⁴⁸ Согласно федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» в российских войсках за рубежом было запрещено использовать рядовых-срочников. Поэтому 201-я мотострелковая дивизия привлекала контрактников, в основном из Приволжско-Уральского ВО, причем претенденты стояли в большой очереди, отбирались по конкурсу и обучались в местах дислокации дивизии.

ний с соединениями полного состава и переформирования их в более компактные компоненты ВС (бригады Сухопутных войск, базы ВВС), которые по идее должны иметь полный состав. Однако даже если по последнему плану удастся укомплектовать эти бригады срочниками, призванный рядовой состав будет иметь низкую боеспособность. Лучше было бы иметь 50–60 бригад, полностью укомплектованных не срочниками, а контрактниками.

Несомненно, главная прямая угроза безопасности страны сегодня исходит с южных направлений по протяженной дуге нестабильности от Кавказа до Памира и Тянь-Шаня. Однако эта угроза не выражается в традиционной форме агрессии организованных вооруженных сил ведущих военных держав и союзов. Она представлена экстремистскими националистическими и религиозными движениями, использующими партизанские методы ведения войны трансграничного типа (т. е. со слиянием внутреннего и внешнего конфликта) в отношении самой России на Кавказе и ее союзников в Центральной Азии.

Речь также идет об угрозах нового типа как следствии или причине конфликтов — о терроризме, торговле оружием и наркотиками, незаконной миграции и организованной трансграничной преступности, браконьерстве и контрабанде. Перед лицом таких угроз вооруженным силам приходится выступать в необычной для них роли и действовать совместно с внутренними и пограничными войсками, правоохранительными органами и спецслужбами. Именно в расчете на эти операции России необходима новая, не слишком многочисленная, но высококомбинированная, хорошо подготовленная и оснащенная профессиональная армия.

В самой успешной и крупномасштабной региональной операции такого типа в зоне Персидского залива в 2003 г. действовала группировка войск США численностью порядка 300 тыс. военнослужащих. Но США пришлось перебрасывать свой контингент за океан вместе с частями обеспечения, ВВС и ВМС и иметь дело с большой регулярной армией Ирака. Для возможных операций вблизи своих рубежей России — при должном качественном уровне войск и сил — было бы достаточно 100–150 тыс. человек для защиты интересов России от самой крупной мыслимой угрозы на Кавказе и в Центральной Азии. Примерно такую по величине группировку смогла бы развернуть Российская армия общей численностью 800 тыс. человек.

Те или иные составные («модульные») элементы такой армии будут способны эффективно действовать в условиях локальных конфликтов низкой интенсивности, поддерживать внутренние войска и пограничников, участвовать в миротворческих и антитеррористических операциях, в том числе коллективных в «дальнем зарубежье». Такое участие необходимо расширить, если Россия претендует на статус великой державы не только по праву вето в Совете Безопасности ООН и ядерному арсеналу, но хочет играть существенную роль в новом многополярном миропорядке.

Группировка подобного масштаба может в перспективе понадобиться и на другом театре военных действий — на восточных рубежах страны. Некоторые общеизвестные факторы и тенденции на Дальнем Востоке могут в будущем создать предпосылки для конфликта интересов держав.

С учетом военно-политического положения в Европе Западному ОСК, видимо, хватило бы 10 из 24 развернутых бригад Сухопутных войск (плюс ВДВ), а вооружения, военная техника и припасы остальных бригад — это ресурс на случай обострения ситуации на юге (как и в Центральной Азии) или на востоке

страны. Если там возникнет военная угроза, личный состав можно будет перебросить туда по воздуху и по суше (в том числе с использованием гражданского транспорта), чтобы за несколько месяцев удвоить или утроить численность группировки и выдвинуть ее на угрожаемые направления. Имея армию общей численностью 800 тыс. человек, можно при необходимости создать на востоке хорошо подготовленную и оснащенную 300–350-тысячную группу войск.

Попытки сравняться с восточными соседями по численности армии в любом случае обречены на провал, тем более если в жертву численности будет приноситься качество. Ставка может делаться только на качественные характеристики войск, их мобильность, техническую оснащенность и подготовку к боевым действиям нового типа (какие продемонстрировала армия США в операциях в Ираке).

Эпопея с реформированием системы комплектования ВС демонстрирует недостаточную продуманность этого важнейшего аспекта военной реформы, из-за чего приходится вносить поправки на ходу с немалыми экономическими, социальными и морально-политическими издержками (рис. 2). Нет никакой уверенности, что и последний план является окончательным, а не призван стать пиар-акцией в начавшейся избирательной кампании 2011–2012 гг., как уже случалось в прошлом. То же относится к инициативам восстановления ряда отсрочек для учащихся⁴⁹. В обществе растет недоверие к перспективам военной реформы включая сомнения в финансовой реалистичности набора 425 тыс. контрактников (вспомним указ № 722 президента Ельцина от 1966 г.), в обещаниях сохранить 12-месячный срок службы по призыву после выборов 2012 г.⁵⁰

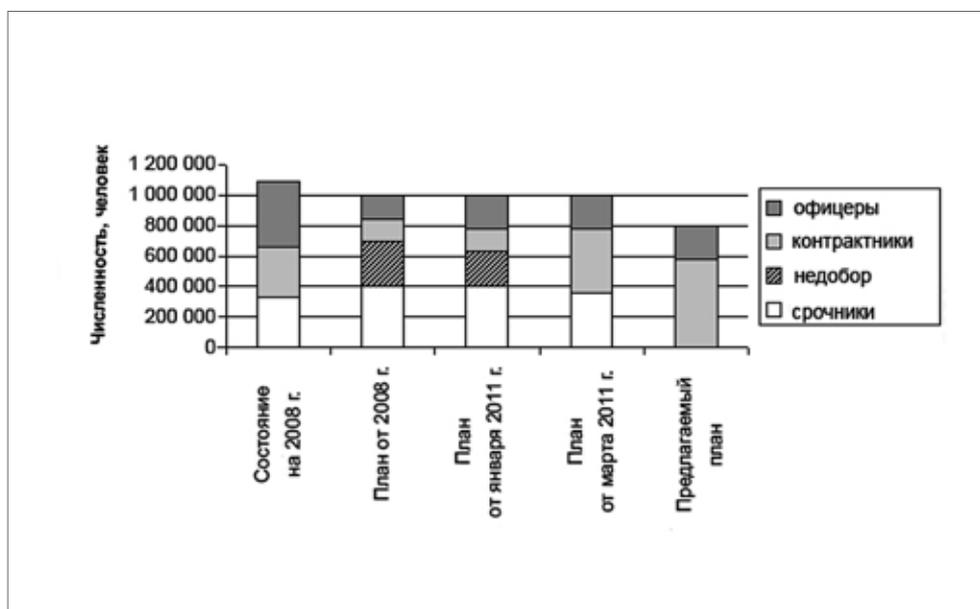


Рис. 2. Структура комплектования ВС России: состояние и планы

ДЕНЕЖНОЕ ДОВОЛЬСТВИЕ И ЖИЛЬЕ

Серьезные противоречия также имеют место внутри статей «содержания». Это относится, например, к повышению денежного довольствия военнослужа-

⁴⁹ Независимое воен. обозрение. – 2011. – 8–14 апр.

⁵⁰ Там же.

щих и обеспечению офицеров жильем — двум самым наиболее важным социальным вопросам офицерского корпуса России. Если будет выполнено официально данное обещание довести денежное довольствие рядовых-контрактников до 25 тыс. руб. в месяц, младших офицеров — до 50–60 тыс. руб., а старших офицеров и генералов — до 100–110 тыс. руб. и при этом общий военный бюджет не превысит 3% ВВП, то удержать долю денежного довольствия в рамках обычных 17–18% расходов на оборону никак не получится, даже при намеченном сокращении офицерского корпуса (что, в свою очередь, требует расходов на выходные пособия и жилье для увольняемых).

Значит, придется или отказаться от принятых обязательств по денежному довольствию, или сокращать средства на обеспечение военнослужащих жильем. Бюджет 2011 г. в очередной раз принес в жертву эту социально важнейшую статью расходов, которая урезана до 74 млрд руб. (5%). Уже сорвано выполнение обязательства президента обеспечить увольняемых офицеров и прапорщиков постоянным жильем в 2010 г., теперь это откладывается до 2012 г., а потом, возможно, и на более далекое будущее.

Кстати, нехватка денег на выходные пособия и жилье привела к тому, что большая часть из 185 тыс. офицеров, подлежащих по реформе сокращению, выведена за штат, но не уволена из армии и содержится на малую часть прежнего денежного довольствия с серьезным материальным и моральным ущербом для них и их семей (стало известно, что 70 тыс. из них могут быть возвращены в строй).

Однако такой выход усугубит другую проблему — нехватку служебного жилья для действующих офицеров. В бюджете 2011 г. на это выделено 20 млрд руб. — всего 30% потребности.

Не урегулированная в течение вот уже более двадцати лет проблема жилья, несомненно, опирается в порочную систему ее решения. Строительство жилья для офицеров стало бесконечным процессом, который не способен удовлетворить потребности ни в служебном жилье для действующих офицеров, ни в постоянном жилье для ежегодно увольняемых. Наиболее целесообразный путь решения — это полностью обеспечить постоянным или служебным жильем всех действующих офицеров согласно штатному расписанию, а увольняемым предоставлять деньги на квартиры, исчисляемые по средней стоимости жилья в России, причем положенное им жилье определять по площади в зависимости от звания, выслуги лет и других заслуг уходящих из рядов ВС офицеров.

Однако Минобороны вот уже много лет упорно сопротивляется такому варианту. Доступ к управлению стройматериалами имеет огромную привлекательность для имеющих его, а строительство и в военной, и в гражданской сферах — один из самых коррупционных видов деятельности.

Положение офицерского корпуса

Грандиозные изменения произошли и продолжают происходить в структуре офицерского корпуса, численность которого сначала была сокращена до 150 тыс. человек (с увольнением 185 тыс.). Произошла замена прапорщиков на сержантов (в целом для поддержания контингента в 120 тысяч контрактников — сержантов и старшин), определено содержание 730 тыс. призывников (со сроком службы 12 месяцев).

После утверждения этой схемы выяснились грубейшие просчеты с возможностью поддержания нормального функционирования ВС в сокращенных структурах и при учете демографической обстановки в стране. Оказалось, что офицеры не могут уйти в отпуск или заболеть, поскольку некому заниматься плановой боевой подготовкой.

Объявленное недавно увеличение численности офицерского состава на 70 тыс. человек сначала объясняли необходимостью создания сил ВКО, что в действительности прикрывает отсутствие обоснованной программы реформирования офицерского корпуса.

Министр обороны Сердюков недавно изменил свою аргументацию относительно таких кадровых маневров⁵¹. Он заявил, что причина не только в необходимости создания ВКО, но, как «неожиданно выяснилось», также в том, что в соответствии с распоряжением президента России должны быть дополнительно сохранены три дивизии РВСН, создаются 14 новых бригад армейской авиации, 12 зенитно-ракетных бригад для ПВО Сухопутных войск. Будут также сформированы бригады боевого и специального обеспечения, структуры для применения беспилотных летательных аппаратов. Кроме того, часть сержантских должностей сделают офицерскими.

Отдельной оценки заслуживает сам процесс кадровой перетряски. В процессе такого реформирования десятки тысяч офицеров, генералов и их семьи находились по существу в стрессовом состоянии, поскольку не имели никакой информации о том, что с ними будет буквально на следующий день. При этом были уволены опытейшие профессионалы, в том числе операторы штабов от полков и выше до Генерального штаба, которых академии готовить не способны и которым для обретения профессиональных навыков потребовалось много лет практической работы. В научно-исследовательских институтах Министерства обороны структурно-кадровая чехарда продолжается до настоящего времени. Расформирование и объединение институтов и научных центров сопровождается то переходом на полностью гражданские штаты с увольнением офицеров, то вновь приходят директивы о сохранении определенного количества офицеров.

В целом все это свидетельствует об отсутствии какой-либо цельной и продуманной кадровой стратегии военной реформы как перед ее началом, так и в процессе проведения. Цели достигаются, как всегда, не считаясь с потерями.

Причины всего этого хорошо известны, и о них неоднократно повторялось в трудах Совета по внешней и оборонной политике, Московского Центра Карнеги, Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук и других организаций. Как правило, все подобные проблемы решаются в узком кругу высших чиновников, которые не используют какие-либо обоснованные планы и программы и тем более независимые исследования. Но если в ряде случаев для проведения крупных преобразований ведомства применяют хотя бы свои собственные аналитические проработки, то при кадровом реформировании Вооруженных сил, судя по непрерывным изменениям его курса даже внутри ведомства, изначально не было обоснованного плана последовательности шагов и их содержания.

ТЕХНИЧЕСКОЕ ОСНАЩЕНИЕ

Крупная нестыковка военной политики и реформы состоит в том, что затраты на текущее содержание миллионной армии влекут постоянное угнетение статей финансирования капитального строительства, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), закупок и ремонта вооружений и военной техники, т. е. на государственный оборонный заказ (ГОЗ) и государственную программу вооружения (ГПВ). Последняя неоднократно срывалась в прошедшем десятилетии (в частности, ГПВ 2001–2010 и 2007–2015), несмотря на рост военного бюджета России в текущих ценах с 2000 г. по 2009 г. в девять (!) раз, а объема оборонного заказа — более чем в семь раз.

Нынешняя ГПВ 2011–2020 предполагает выделение на техническое переоснащение ВС 19 трлн руб., но есть серьезные сомнения в том, что она будет выполнена в части ассигнований (с поправкой на инфляцию) и тем более в

⁵¹ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 1 апр.

плане закупок новых вооружений и техники. В частности, программа предполагает поставку Вооруженным силам в течение 10 лет более 500 новых боевых самолетов, 1000 вертолетов, 200 комплексов ПВО/ПРО, 100 кораблей и подводных лодок (подробнее об этом ниже).

В общем бюджете обороны на 2011 г. на ГОЗ выделено 460 млрд руб., т. е. 30%. Поставленная в прошлом задача выйти к 2011 г. по соотношению «содержание/развитие» на уровень 50:50 (а в 2015 г. — 30:70) опять не выполнена и, видимо, не будет выполнена впредь (хотя по плану ГОЗ на 2012 г. должно быть выделено 596 млрд руб., а на 2013 г. — 980 млрд).

Из-за постоянного роста расходов на содержание миллионной армии (с обещанным увеличением денежного довольствия военнослужащих, строительством жилья и расходами на боевую подготовку) ежегодное увеличение ассигнований на ГОЗ лишь едва покрывает инфляцию и ведет не к увеличению выпуска продукции, а к росту ее стоимости. Этому также способствует несовершенная система ценообразования, огромные накладные расходы на поддержание незагруженных мощностей, коррупция в виде «откатов», да и сама ГПВ, не способная уйти от расточительной многотипности закупаемых ВиВТ — результата кулуарного способа принятия решений и лоббирования заинтересованных ведомств и групп «оборонки» (о чем подробнее речь идет ниже). В этом контексте обещание министра обороны, что доля новых вооружений и военной техники с нынешних 10% повысится к 2015 г. до 30%, а к 2020 г. — до 70%, выглядит абсолютно нереальным⁵².

Нестыковка соотношения «содержание/развитие» порождает целый ряд дополнительных противоречий, в том числе внутри статей «развития». Одно — между финансированием технического обновления Стратегических ядерных сил и Сил общего назначения (СОН). В 2000–2001 гг. были приняты решения в пользу резкого сокращения средств на первую и увеличения на вторую категорию. Это мало повлияло на масштаб технического оснащения СОН, но повлекло за собой быструю деградацию СЯС.

Другое противоречие возникло в рамках стратегических сил между наземным, морским и воздушным компонентами триады. Первоначальное сокращение финансирования СЯС в 2001–2002 гг. было в середине десятилетия несколько исправлено, но практика «размазывания» относительно скромного финансирования тонким слоем по всем составляющим триады повлекло деградацию всех трех, а также системы управления и СПРН, но более всего традиционно самого сильного российского компонента — ракет наземного базирования.

В частности, ныне это создало проблему выполнения Россией Пражского договора по СНВ от 2010 г., но не в плане необходимых сокращений, а в смысле поддержания согласованных потолков: 700 развернутых носителей и 1550 боезарядов СЯС к концу срока Договора в 2020 г. Как информировал парламент министр обороны Сердюков, Россия сможет выйти на эти уровни только к 2028 г.⁵³ Дело в том, что устаревшие вооружения снимаются высокими темпами, а новые вводятся в штучном порядке, и потому российские СЯС не плавно снизятся к потолкам Договора, а сначала «нырнут» до уровня примерно в 300–400 носителей и 1100 боезарядов, а затем будут постепенно «всплывать» к потолкам СНВ.

⁵² Там же.

⁵³ См.: Независимое воен. обозрение. — 2011. — 21–27 янв.

Структурные преобразования Вооруженных сил

В последние годы представления высшего руководства страны и Министерства обороны о необходимой структуре Вооруженных сил периодически меняются. Например, в выступлении президента Путина в 2005 г., включенном в сборник «Вооруженные силы Российской Федерации 2005», подчеркивались завершение оптимизации структуры Минобороны и прогресс в совершенствовании потенциала ядерного сдерживания, успехи в сфере воздушно-космической обороны, в оперативной подготовке штабов и боевой учебе войск. В послании президента Федеральному собранию 2006 г. сказано не только об уже достигнутой оптимальной структуре Минобороны, но и о созданной современной структуре ВС в целом⁵⁴. Эти оценки были сделаны в то время, когда российские Вооруженные силы продолжали сохранять архаичную структуру, в основе которой оставались виды и рода ВС и военные округа.

Между тем в России с начала 1990-х годов было выполнено большое количество исследований, проходили бурные дискуссии на коллегиях Министерства обороны, в Генеральном штабе, Центре военно-стратегических исследований Генштаба обсуждались различные варианты системы преобразований в этой сфере. Было очевидно, что необходимо значительно урезать функции округов, оставив за ними главным образом административно-хозяйственную деятельность, подготовку территориальной инфраструктуры и т. п. У большинства экспертов и военачальников наконец-то сложилось понимание того, что ходом любых операций управляет командование объединенной группировки наземных, воздушных и морских сил и средств. Только такие группировки способны вести боевые действия в современных войнах. Объединенные группировки создаются и проходят боевую подготовку в мирное время и давно уже существуют во всех развитых странах. Наиболее продвинутыми в этом отношении являются ВС США, где поставлена задача дальнейшего стирания граней между видами ВС на уровне оперативного управления.

Накопленные результаты исследований послужили основанием для практических шагов в этом направлении. В 1998 г. президент России дал согласие на формирование Объединенного главного командования Стратегическими силами сдерживания (ОГК ССС). Его структура под руководством главнокомандующего — заместителя министра обороны должна была включать Главный штаб, Управление заказов и поставок вооружения для ядерной триады, Управление космических систем и средств, 12-е Главное управление Министерства обороны, Инженерно-техническое управление, полигоны, космодромы, научно-исследовательские и учебные заведения и другие необходимые органы. ОГК ССС планировалось создать на базе главного командования РВСН, располагающего наиболее развитой и эффективной системой боевого управления, с сохранением полного подчинения ему наземной группировки МБР, с функциями оперативного управления дивизиями стратегических ракетных подводных лодок и тяжелых бомбардировщиков.

К этому времени в составе РВСН уже были интегрированы военный космос и ракетно-космическая оборона. Благодаря этому удалось предотвратить прекращение к 1999–2000 гг. военно-космической деятельности, сохранить состав орбитальной группировки военного назначения на уровне, обеспечи-

⁵⁴ Вооруженные силы Российской Федерации 2005. — М.: МО РФ, 2006; Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. — 2006. — 11 мая (<http://www.rg.ru/2006/05/11/poslanie-dok.html>).

вающем безопасность страны, перераспределить за счет ударной группировки МБР средства в пользу военного космоса, увеличить поставки космических аппаратов в 2,6 раза и ракет-носителей в 3 раза. Возобновилось практически приостановленное строительство объектов ракетно-космической обороны в Барановичах, Комсомольске-на-Амуре, Нуреке, Зеленчукской. Суммарный экономический эффект составил более 11 млрд руб., а общая нагрузка на бюджет за счет всех трех составляющих СЯС сокращена на 8%.

В 2000 г. по указанию министра обороны маршала Игоря Сергеева был разработан и представлен проект плана строительства Вооруженных сил России на 2001–2005 гг. В нем предусматривалось создание пяти ОСК, в том числе командования силами быстрого реагирования на базе ВДВ, и Объединенного командования стратегических и оперативно-тактических перебросок войск и техники с немногочисленным штабом. Данные предложения также имели достаточно глубокие обоснования.

Все эти планы и проекты не были реализованы исключительно по субъективным причинам, о которых в тот период и впоследствии было немало публикаций. Однако помимо сильного влияния в тот период личностных отношений необходимо отметить устойчивые препятствия на пути интеграции разнородных сил и средств, характерные для процессов военного реформирования не только в России. Любая интеграция в этой сфере связана с утратой значительной части функций видами и родами вооруженных сил, военными округами и другими структурами, что неизбежно влечет в том числе и уменьшение финансирования. Основной вывод из этого опыта заключается в том, что реализация прогрессивных планов реформирования вооруженных сил не может быть успешной без активного вмешательства извне.

Можно утверждать, что в 2008 г. перед руководством Министерства обороны была волевым порядком поставлена запоздавшая на десятилетия задача – привести Вооруженные силы в соответствие со стандартами развитых государств по структуре, соотношению генералов, офицеров, сержантов и солдат, по технологическому уровню вооружения и военной техники. Но при этом – в кратчайшие сроки, не считаясь, как всегда, с потерями, без отработанных программ и планов и учета предыдущих разработок.

В результате образованы четыре укрупненных военных округа, которые совмещены с ОСК, и называют их периодически то военными округами, то ОСК. С некоторыми условностями и отличиями пришли примерно к тому, что всегда было в СССР до и после Второй мировой войны, когда военный округ с началом войны становился фронтом. В образованных четырех структурах командующий округом одновременно выполняет обязанности и командующего ОСК. Насколько известно, отдельных штабов военных округов и ОСК нет, т. е. в одних руках остались прежние задачи по административно-хозяйственной деятельности и по функционированию ОСК. Поэтому иначе как профанацией структурного реформирования в этой части такие преобразования назвать трудно. Позитивным сдвигом можно считать только проведение более интенсивных командно-штабных и войсковых учений с привлечением разнородных сил и средств⁵⁵. В то же время план переноса Главного штаба ВМФ из Москвы в Петербург невозможно ни понять, ни поддержать с экономической, геостратегической или военно-технической точек зрения.

⁵⁵ Независимое воен. обозрение. – 2009. – 4 апр.

Парадоксы Военно-космической обороны

Отдельной оценки заслуживает формирование широко разрекламированной Воздушно-космической обороны, которая стала рассматриваться в качестве приоритетной по обеспечению безопасности страны, следующей по значимости после поддержания потенциала ядерного сдерживания. Это отражено и в ассигнованиях на ВКО по Государственной программе вооружения до 2020 г. (ГПВ 2020). Помимо модернизации существующих и развертывания новых элементов СПРН в составе станций наземного базирования и космических аппаратов (что, безусловно, в любом случае необходимо) планируется развернуть 28 зенитных ракетных полков, оснащенных комплексами С-400 «Триумф» (56 дивизионов, 450 пусковых установок, около 1800 зенитных управляемых ракет) на замену 50% нынешних комплексов С-300 «Фаворит», а также 10 дивизионов (по другим данным около 100 пусковых установок – 400 ракет) перспективной системы С-500⁵⁶. Кроме того, планируется обновление парка истребителей-перехватчиков, интеграция под общим управлением систем ПРО и ПВО, СПРН и контроля космического пространства⁵⁷.

Не менее важно, что концепция и программа ВКО для защиты от нападения США и НАТО по понятным причинам несовместимы с идеей развития общей или сопряженной с ними системы ПРО для прикрытия Европы от ракетной угрозы со стороны безответственных режимов. Осознание этого противоречия нашло отражение на высшем уровне власти только весной 2011 г., когда на заседании коллегии Министерства обороны, определяя мероприятия развития ВКО, президент Медведев заявил: «Причем делать это нужно не абстрактно, на бумаге или в электронной форме, а в контексте текущей ситуации, включая решение вопроса о нашем участии или неучастии в создаваемой системе европейской противоракетной обороны»⁵⁸. Правда, из этого заявления не вполне ясно, будет ли программа ВКО определять форму и меру участия России в ЕвроПРО или же решение о сотрудничестве с НАТО повлияет на «облик» ВКО.

Во всяком случае, до конца 2011 г. запланировано завершить организационное создание ВКО. Судя по доступной информации, вопрос о том, будет ли эта структура полностью самостоятельной либо ее создадут на базе Космических войск или включают в состав ВВС, пока не решен. Но уже то, что эти варианты рассматриваются как альтернативные, отражает во многом противоречивую концепцию объединения задач ПВО и ПРО (ракетно-космической обороны) в одной структуре. Слишком существенны различия, связанные с организацией противоракетной и воздушной обороны, слишком отличаются их автоматизированные системы управления.

Дискуссии по дефинициям воздушно-космического пространства и воздушно-космической обороны ведутся уже много лет, однако достаточно убедительных аргументов, подтверждающих необходимость рассмотрения воздушного пространства и космоса в качестве единой сферы действий, до сих пор не представлено. Не существует единого воздушно-космического пространства, а есть воздушное пространство и околоземное космическое пространство, характе-

⁵⁶ Мы не можем позволить себе закупать плохое вооружение // Воен.-промышл. курьер. – 2011. – 2–8 марта; Независимое воен. обозрение. – 2011. – 11–17 марта.

⁵⁷ Независимое воен. обозрение. – 2011. – 25–31 марта.

⁵⁸ Там же.

ристики которых объективны и не зависят от стремлений подогнуть их под чьи-то потребности.

Нижняя граница космического пространства определяется минимальным перигеем орбиты спутников и составляет около 100 км. Эту высоту по решению Международной авиационной федерации принято считать границей между воздушным и космическим пространствами. Полеты аэродинамических летательных аппаратов возможны только в слоях атмосферы до высоты около 65 км. Поэтому граница между космическим и воздушным пространствами существует реально и имеет не только формальный, но и физический смысл. То, что различные боевые средства способны пересекать пограничный слой, не является доказательством существования единого воздушно-космического пространства.

Что же стоит за решениями о формировании Воздушно-космической обороны по существу ее оперативно-стратегического, технического и геофизического измерений? Ответ на этот вопрос можно получить после детального обзора задач Воздушно-космической обороны. Они отчетливо распадаются на самостоятельные задачи противовоздушной и противоракетной обороны, которые практически не пересекаются ни по боевым, ни по информационным средствам.

Для поражения из космоса объектов в воздухе, на море и на суше нужно иметь там оружие космического базирования. Но такого оружия нет и в обозримой перспективе не ожидается. А от космических средств разведки, управления, связи, навигации и т. п. не обороняются, им противодействуют. И делают это не силы Воздушно-космической обороны, а каждый вид, род ВС и другие структуры, которые действуют с помощью своих средств маскировки, помех и т. п.

Примеры экспериментальных гиперзвуковых аппаратов (в частности, испытываемый в США беспилотный орбитальный аппарат Х-37В), которые способны передвигаться в космосе и в воздушной среде, неубедительны по ряду причин. Главная из них: могут быть очень интересные и оригинальные изобретения, но систему вооружения на их основе создавать бессмысленно — это слишком дорого и неэффективно. Когда-то высшее советское военно-политическое руководство было весьма озабочено программой создания американских много-разовых космических кораблей типа «Шаттл». Предполагалось, что они могут, совершив глубокий маневр со снижением, поразить Москву ядерным боеприпасом. Подобные опасения не имели под собой реальной почвы, поскольку значительно дешевле и эффективнее для решения таких задач было использовать, например, ракеты с подводных лодок вблизи советских берегов с малым подлетным временем.

Ни одно государство не имеет и в ближайшем будущем не будет иметь на вооружении так называемых воздушно-космических средств, способных решать боевые задачи одновременно в атмосфере и в космосе. По крайней мере, в ближайшие 10–15 лет средствами «воздушно-космического нападения» останутся средства воздушного нападения (авиация и крылатые ракеты различных типов базирования) и баллистические ракеты. Вместе с тем работы по созданию «авиационно-космических средств» ведутся, и достаточно успешно. Но они направлены не на создание системы вооружения, выполняющей боевые задачи в воздухе и в космосе, а на практическую реализацию комбинированной схемы запуска, решения целевой задачи и посадки. Например, с использованием самолета орбитальная ступень может выводиться в заданную

точку воздушного пространства, откуда, реализуя возможности собственной энергетической установки, выводится в космос и решает там возложенные на нее целевые задачи. По завершении целевого использования в космосе орбитальное средство, используя свои аэродинамические свойства, приземляется на аэродроме. Военное использование такой схемы возможно лишь для обеспечения решения задач в космосе (разведка, связь, поражение космических аппаратов) или из космоса.

Еще одно направление исследований, разработок и экспериментов, которое может ошибочно трактоваться как создание средств воздушно-космического нападения, связано с выводом с помощью ракет-носителей или первых ступеней американских МБР MX гиперзвуковых планирующих и маневрирующих аппаратов, способных производить разведку или поражение различных объектов (программы HTV-2, ANW, Minotaur IV Lite)⁵⁹. В настоящее время в США проводятся исследования нескольких вариантов подобных систем. Основная часть (более 70%) траектории полета таких аппаратов будет проходить в атмосфере, поэтому защита от них должна осуществляться средствами ПВО.

Использование информационных средств СПРН и стратегической ПРО для организации противосамолетной обороны представляется более чем проблематичным, поскольку основная часть диаграммы направленности существующих и перспективных радиолокационных станций СПРН, предназначенных для обнаружения и определения параметров высокоскоростных баллистических целей, строго ориентирована в пространстве, а вклад боковых лепестков в создание поля для контроля воздушных целей ничтожен. И совсем уж различными являются системы управления ПРО и ПВО по степени автоматизации и оперативности обработки информации.

Стремление объединить боевые и информационные средства ПРО и ПВО может в какой-то степени объясняться сложившейся общей кооперацией по разработке радиолокационных средств для решения задач ПВО и ПРО, а также тем, что, как считается, зенитно-ракетные комплексы типа С-400 и С-500 предназначены для поражения и воздушных, и баллистических целей. Однако противоракеты для этих комплексов различны: те, что предназначены для перехвата воздушных целей, не приспособлены для поражения боезарядов баллистических ракет и требуют для применения совершенно иных автоматизированных систем управления, радаров и командных пунктов. При этом противоракетный потенциал комплексов типов С-400 и С-500 значительно уступает уже созданным системам ПРО США ТХААД и «Стандарт-3». Поэтому при дальнейших разработках в области ПРО защиты от ракет средней и большей дальности системы перехватчиков вообще не будут иметь никакого отношения к задачам ПВО. Убедительным примером этого может быть отсутствие всякой связи между системой ПРО Москвы А-135 и задачами ПВО.

Более целесообразным представляется включение органов и систем ПРО в Стратегические силы сдерживания, что было научно обосновано при не завершившемся их создании в 1991 и 1998 гг. Именно таким образом системы ПРО объединены с ядерной триадой в США.

⁵⁹ Report on Conventional Prompt Global Strike in Response to Condition 6 of the Resolution of the Advice and Consent to Ratification of the New START Treaty. — Washington: The White House, 2011, 2 Feb. — P. 2–10.

Состояние и возможности оборонной промышленности

За последние годы в рамках Федеральной целевой программы по развитию оборонно-промышленного комплекса (ОПК) достигнуты определенные позитивные результаты. Закуплены современные технологические линии для ряда ключевых научно-производственных объединений, связанных с разработкой и изготовлением автоматизированных систем управления, высокоточного оружия, космических систем, постепенно начинается омоложение кадров и т. д.

Вместе с тем из-за больших затрат на текущее содержание миллионной армии постоянно «угнетенными» являются статьи на НИОКР и закупки вооружений и военной техники, т. е. государственный оборонный заказ. Отсюда затяжной кризис оборонной промышленности. Финансирование НИОКР в России на порядок ниже, чем в передовых странах, а инвестиции в оборудование в пять раз меньше, основные фонды технически изношены, не преодолено старение кадров. Поэтому ежегодное увеличение ассигнований на ГОЗ лишь едва покрывает инфляцию и ведет не к увеличению выпуска продукции, а к росту ее стоимости (чему также способствует несовершенная система ценообразования и огромные накладные расходы на поддержание незагруженных мощностей).

В целом, как уже указывалось, военный бюджет России в текущих ценах с 2000 г. по 2009 г. вырос в девять раз, а объем оборонного заказа — более чем в семь раз. При этом за первые годы десятилетия, понятно, нужно было преодолеть инерцию развала и стагнации 1990-х годов. Однако закупки ВиВТ за последующий период, когда программы по идее должны были бы набрать темп и ассигнования быстро росли благодаря доходам от продажи нефти, отнюдь не впечатляют. В середине десятилетия объемы текущего производства по сравнению с 1991 г. снизились в шесть раз, производственные мощности — в три раза. Согласно расчетам независимых специалистов в 2004—2008 гг. было произведено 36 МБР «Тополь-М», 2 комплекса тактических ракет «Искандер», 2 комплекса зенитных ракет С-400, 150 танков Т-90, 700 боевых бронированных машин, 20 самоходных артиллерийских установок, стратегический бомбардировщик Ту-160, 3 фронтовых бомбардировщика Су-34, 30 вертолетов, дизельная подводная лодка типа «Саров», корвет, сторожевик, 13 малых катеров и вспомогательных судов⁶⁰. По закупкам бронетехники за тот же период Россия стоит примерно на уровне Индии или Франции, но намного отстает от них по производству самолетов и вертолетов, боевых кораблей (соответственно 650, 630, 530 единиц бронетехники, 4, 100, 60 единиц авиации, 2, 7, 5 кораблей⁶¹).

Ежегодные масштабы технического переоснащения невелики (госзаказ — 600 млрд руб.). В 2009 г., по сообщению заместителя министра обороны, было закуплено 7 ракет «Тополь-М», получено 49 новых и модернизированных самолетов и 31 вертолет (очевидно, для улучшения впечатления число вновь построенных машин отдельно не называется), а также 304 единицы бронетехники (тоже в общей сложности) и 20 артиллерийских орудий⁶². Правда, цифры заместителя председателя правительства, отвечающего за «оборонку», по тому же 2009 г. существенно отличаются. Он сообщил, что весь оборонный заказ составил 1,3 трлн руб., в том числе на закупку военной техники — 322 млрд руб.⁶³

⁶⁰ См.: Почему российской армии не хватает вооружений // Комсомол. правда. — 2009. — 25 июня — 2 июля.

⁶¹ Там же.

⁶² Воздушно-космич. оборона. — 2009. — № 3 (46). — С. 26.

⁶³ Воздушно-космич. оборона. — 2009. — № 4 (47). — С. 26.

(отметим, как небрежно и вразнобой представляется столь важная информация на высоком уровне, где определяется военная политика и военное строительство).

В 2010 г. Вооруженным силам было поставлено промышленностью 27 стратегических баллистических ракет (видимо, включая систему РСМ-54 «Синева» для модернизации боекомплекта старых подводных лодок проекта 667 БДРМ), 34 крылатые ракеты воздушного базирования, 6 космических аппаратов. Силы общего назначения получили 21 самолет и 37 вертолетов (опять не уточняется, сколько новых и сколько старых модернизированных), 19 зенитных комплексов, 6 пусковых установок ракет «Искандер», 61 танк и 325 бронированных машин разных типов⁶⁴. При этом расходы на закупку ВВТ и НИОКР составили почти 490 млрд руб.⁶⁵

Причины тяжелого положения с ГОЗ и ГПВ многообразны. В первую очередь, несомненно, влияет механизм разработки и осуществления программы вооружения, при котором все вопросы решаются в закрытом порядке и в узком кругу, вне контекста ясной и разумной военной доктрины, стратегии, рационального планирования военных потребностей и выбора приоритетов финансирования. В таких условиях главную роль играют действия групп давления, личные связи на высшем уровне и случайные эмоциональные факторы (как после победы российского флота над грузинскими катерами в августе 2008 г., когда было объявлено, что впредь ВМФ будет иметь приоритет в финансировании перед другими видами Вооруженных сил и получит 6 авианосцев, от чего потом по-тихому отказались).

Провалы всех программ конверсии не позволяют оставлять крупные (особенно градообразующие) предприятия вообще без госзаказа, даже если их продукция не нужна или не по средствам ни своей армии, ни зарубежным импортерам. В рамках сложившейся практики принятия решений невозможно рационально делать трудный выбор между разными программами и проектами, сосредотачивая ресурсы на том, что действительно необходимо для обороны. В результате средства распыляются по множеству программ и проектов по принципу «всем сестрам по серьгам», нигде не принося нужного эффекта.

Например, в России для собственных нужд, помимо экспорта, параллельно продолжается производство тяжелых бомбардировщиков Ту-160, фронтовых бомбардировщиков Су-34, истребителей Су-35С и перехватчиков МиГ-31Б. В ближайшее время командование ВВС планирует закупать также истребители МиГ-35С и штурмовики Су-25СМ⁶⁶. Для транспортной авиации строятся самолеты Ан-70, Ил-76МД-90А, идет производство вертолетов Ми-26, Ми-8МВТ5, Ми-8АМТШ, Ка-52, Ми-28НМ. Всего планируется принять на вооружение 600 новых самолетов и 1000 вертолетов. Одновременно разрабатывается тактический самолет пятого поколения ПАК ФА, начались исследования по созданию новой системы тяжелого бомбардировщика⁶⁷.

А ведь авиация — исключительно дорогостоящий и технически сложный вид обычных вооружений. Так что не стоит удивляться, если и впредь ВВС будут

⁶⁴ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 25–31 марта.

⁶⁵ Россия увеличит расходы на новое вооружение // Lenta.ru. — 2010. — 12 окт. (<http://lenta.ru/news/2010/10/12/science/>).

⁶⁶ Независимое воен. обозрение. — 2009. — 7–13 авг.

⁶⁷ Мы не можем позволить себе закупать плохое вооружение // Воен.-промышл. курьер. — 2011. — 2–8 марта. — № 8. — С. 6.

получать единицы новых самолетов каждого типа в год, неуклонно двигаясь к деградации фронтовой авиации — первостепенного средства обеспечения победы в локальных конфликтах современности.

Ни США, ни любая другая страна НАТО или группа государств Евросоюза, имея во много раз бóльшие бюджеты, не могут позволить себе одновременное производство (или импорт) более одной системы боевых самолетов. Например, «бедные» США в 2009 г. отменили производство параллельно двух новейших систем истребителей пятого поколения F-22 и F-35, причем закупка первых была сокращена вдвое (с 380 до 187 единиц), чтобы перейти к производству более простого и дешевого самолета второго типа, лучше подходящего для войн малой интенсивности. Президент Обама пригрозил наложить вето, если Конгресс будет настаивать на продолжении закупок F-22⁶⁸. Европейские союзники Вашингтона или покупают самолеты в США, или общими усилиями делают «Еврофайтер», лишь Франция индивидуально создает один новый тип истребителя-бомбардировщика («Рафаэль»).

Не лучше ситуация в российском ВМФ. Его командование все еще лоббирует строительство в обозримом будущем 4–6 авианосцев, хотя в новой ГПВ эта недавняя идея не отражена. В течение десятилетия планируется ввод в строй 8 стратегических ракетных атомных подводных лодок (проекта 955 «Юрий Долгорукий»). Также намечено спустить на воду 20 новых атомных (проекта 885 «Ясень») и дизельных подводных лодок, 15 фрегатов (проекта 22350 и 11356М) и 35 корветов (проекта 20380М)⁶⁹. Ни США, ни одна другая морская держава не могут позволить себе столь обширных планов кораблестроения (в общей сложности 100 кораблей различных классов за 10 лет!⁷⁰). На деле же распыление ограниченных средств привело к тому, что за пять предыдущих лет приняли 1 подводную лодку, 2 корабля класса «корвет» и несколько катеров и вспомогательных судов. А первая подводная лодка с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) типа «Юрий Долгорукий» строилась 13 лет и по стоимости (23 млрд руб.) во много раз превысила исходную смету⁷¹.

Судя по имеющейся неофициальной информации, в отношении Сухопутных войск было принято правильное решение на порядок сократить огромный парк танков выпуска 1960–1980-х годов: с 23 тыс. до 2,5 тыс.⁷², которых вполне хватит для вооружения 85 бригад и действий в локальных конфликтах и миротворческих операциях. Однако и такой парк при нынешних темпах производства (50–60 танков в год), тоже обусловленных распылением средств на многочисленные параллельные программы вооружения Сухопутных войск (включая 10 бригад ракетных комплексов «Искандер», разнообразные артиллерийские и зенитные системы и многочисленные типы бронемашин), потребует около 50 лет для полного обновления. Иными словами, танки должны будут служить по 50–60 лет, как если бы сейчас в строю все еще были легендарные Т-34!

На обороноспособности России, больше чем где-либо еще, пагубно сказывается коррупция. «Откаты» за контракты по госзаказу в некоторых случаях

⁶⁸ Независимое воен. обозрение. — 2009. — 7–13 авг.

⁶⁹ Мы не можем позволить себе... — С. 6.

⁷⁰ Независимое воен. обозрение. — 2011. — 11–17 марта.

⁷¹ Воздушно-космич. оборона. — 2009. — № 4 (47). — С. 29.

⁷² Независимое воен. обозрение. — 2009. — 11–20 авг.

достигают, как говорят, 40–60%. Это, видимо, отражается и на «приоритетах» программы вооружения.

Высокая (во многих случаях абсолютная) степень монополизации в оборонных отраслях, отсутствие конкуренции, архаичная и необоснованная система ценообразования наряду с указанными выше факторами общего упадка «оборонки» не позволяют увеличить объем производства и уровень качества продукции соразмерно росту ассигнований. В таких условиях повышение финансирования мало что дает, а зачастую производит обратный эффект (как заталкивание все большего количества пищи в организм с расстроеным пищеварением).

В текущем десятилетии все эти проблемы резко усугубились в обстановке закрытости процесса принятия решений, послушной Госдуме, милитаристского ажиотажа части политических кругов и прессы (не имеющего ничего общего с реальным укреплением обороноспособности) и увлечения военными пиар-акциями.

Предыдущая ГПВ 2006–2015 была фактически провалена, коэффициент выполнения по количеству произведенных ВиВТ 10% и ниже. Из 7 запланированных к поставке ПЛАРБ спущена на воду только одна, из 6 многоцелевых подводных лодок – ни одной, из 24 надводных боевых кораблей построены 2, недопоставлено почти 100 самолетов и вертолетов, 15 дивизионов С-400, план закупки оперативно-тактических ракет «Искандер» выполнен на 20%⁷³.

Новую программу вооружения 2011–2020 гг. начали, не дожидаясь завершения прежней, она предусматривает выделение почти вчетверо более крупных средств, чем предыдущая. Но при этом ГПВ 2020 предполагает производство и закупку вооружений и военной техники в 10–20 раз больше, чем фактически удалось сделать по программе 2006–2015 гг. за половину ее неоконченного срока. А большинство проблем и недостатков как «оборонки», так и механизма принятия решений заказчиком, которые привели к прошлым провалам, остались не устраненными. Поэтому и в отношении реалистичности новой программы есть обоснованные сомнения⁷⁴.

Помимо всех прочих бед оборонной промышленности вызывает растущую тревогу ее переориентация на экспорт оружия из-за нехватки отечественных заказов, неадекватной системы финансирования ГОЗ и проваленной в 1990-е годы программы конверсии. Самые лучшие фирмы и кооперации производителей стремятся получить выход на мировой рынок и в 2008 г. вывели Россию на первое место в мире по продаже обычных ВиВТ. Эти поставки сравнимы по стоимости с заказами для российской армии (в 2008 г. 8–10 млрд долл.). Хотя об этом на официальном уровне зачастую говорят с гордостью, переориентация российской «оборонки» на вооружение чужих армий способно повлечь ее долговременную перестройку под чужие требования и стандарты. А в худшем случае это может усугубить потенциальную военную угрозу при обострении в будущем отношений с некоторыми соседними государствами – импортерами российских вооружений и технологий.

Как и раньше, приоритет отдается закупкам вооружения и военной техники в ущерб НИОКР, на которые выделяется всего 10% (2 трлн руб.) от ГПВ

⁷³ Независимое воен. обозрение. – 2009. – 11–17 марта.

⁷⁴ Там же.

2020⁷⁵. Это смещение акцентов с учетом опережения США в качестве вооружений, особенно в части интегрированных систем разведки, информационно-управляющих автоматизированных систем и высокоточного оружия, представляется необоснованным. Во всяком случае, о проведении каких-либо глубоких исследований альтернативных вариантов, как и о привлечении независимой экспертизы по этому вопросу ничего не известно. Академические организации, независимые общественные структуры располагают конкретными предложениями по выводу ОПК из кризисного состояния в современных условиях, однако результаты их исследований остаются невостребованными.

Необходимо особо подчеркнуть, что в связи с нарастающим технологическим отрывом по оснащенности Вооруженных сил России современными и перспективными вооружениями и военной техникой от ведущих стран догоняющая модель является на подавляющем большинстве направлений модернизации вооружений несостоятельной. Напротив, в качестве приоритетных направлений для НИОКР следовало бы принять разработку прорывных технологий в сфере интегрированных систем космической и авиационной разведки, информационно-управляющих систем, в первую очередь боевого управления, связи, высокоточного оружия, аппаратно-программных средств, где еще сохраняется значительный отечественный научно-технический потенциал.

Особое внимание целесообразно сосредоточить на опережающей разработке индивидуальных комплектов систем и средств навигации, оптико-электронного, связанного и компьютерного обеспечения, эффективных средств защиты и жизнеобеспечения каждого военнослужащего.

Приоритеты программы вооружения

Исправить положение помогло бы не только изменение в соотношении «содержание/инвестиции» с 70:30 до 60:40 (за счет сокращения численности армии), но и более обоснованное, ясное и открытое определение приоритетов в «Государственной программе вооружения на период 2011–2020 годов» и ежегодном государственном оборонном заказе. При этом эти приоритеты должны определяться не по принципу «хорошо бы это иметь», «нужна новая система взамен старой» или «нужно поддержать отечественную отрасль». Приоритеты должны быть понятно и логично увязаны с интересами безопасности страны, ее реалистическими военными потребностями и возможностями до 2020 г.

Прежде всего необходима существенная коррекция программы в сфере стратегических вооружений. В частности, для наименее затратного поддержания СЯС на уровне нового Договора по СНВ следовало бы увеличить ежегодное производство ракет «Тополь-М» и «Ярс», чтобы через 10 лет иметь группировку в составе 250–300 межконтинентальных баллистических ракет шахтного и мобильного базирования. При оснащении части из них разделяющимися головными частями такая группировка способна нести 1000–1300 боезарядов и, в отличие от морских и авиационных средств, обеспечить потенциал стабильного сдерживания по всем азимутам. Это нужно в свете прогнозируемого распространения оружия массового уничтожения и его носителей по южному поясу Евразии.

В морской составляющей в перспективе после вывода из боевого состава подводных ракетноносцев проектов 667БДР и 667БДРМ целесообразно иметь

⁷⁵ Мы не можем позволить себе закупать плохое вооружение // Воен.-промышл. курьер. – 2011. – 2–8 марта. – № 8. – С. 6.

4 подводных лодки проекта 955 (типа «Юрий Долгорукий») с баллистическими ракетами «Булава-30», поскольку на них уже потрачены огромные средства. Ныне планируется ввести в строй 8 ПЛАРБ, но ни стратегического, ни финансового обоснования для этого не представлено. Между тем 4 ракетносца при поддержании на боевом патрулировании 50% сил (2 ПЛАРБ) за счет улучшения эксплуатационных характеристик (до уровня США, Англии и Франции) дали бы такой же эффект, как 8 лодок с нынешним уровнем боевого патрулирования. А финансовая экономия была бы весьма велика включая возможность выделить дополнительные средства на техническое обслуживание, ремонт и социальную инфраструктуру базирования стратегического флота, на силы и средства обеспечения его боевой устойчивости.

Авиационный компонент СЯС лучше всего постепенно переключать на выполнение региональных задач (в частности, путем оснащения высокоточными крылатыми ракетами большой дальности в неядерном оснащении).

В условиях острого дефицита ресурсов целесообразно возобновить политику интегрирования отдельных составляющих СЯС в Стратегические силы сдерживания включая Военно-космические силы и Ракетно-космическую оборону.

Нужно особо подчеркнуть, что речь не идет о наращивании российского ядерного потенциала. В обозримый период стратегические силы России в любом случае будут сокращаться. Но их оптимальная структура обеспечит военную стабильность при любых условиях развития отношений с США в области ПРО и СНВ. Стратегическая заинтересованность Вашингтона в решении этих вопросов на договорной основе скорее всего ощутимо возрастет.

Как показывают оценки, это наименее затратное направление обеспечения необходимых стране СЯС позволяет ориентировать остальные средства на повышение боеспособности ослабленных сил общего назначения или на системы стратегической обороны. Напротив, намеченный сейчас курс на «сбалансированную модернизацию» всех составляющих триады при жестком дефиците финансирования будет разваливать все компоненты СЯС или повлечет за собой огромный перерасход средств, но с весьма низкой отдачей. Тем более это будет происходить в случае развертывания после 2018 г. еще одной программы – тяжелой МБР шахтного базирования. Отказ от наследия «холодной войны» должен включать в первую очередь не отказ от сопоставимости с США по числу носителей и боезарядов, а отход от крайне дорогостоящей концепции стратегической триады и многотипности, которые впредь и не нужны, и не по средствам Российской Федерации.

Благодаря такому ядерному потенциалу (вместе с ограниченными, но гибкими в применении и высокоживучими средствами тактического ядерного оружия) России будет легче вести диалог с НАТО и выстраивать с ним отношения сотрудничества, не опасаясь его превосходства в СОН и стратегических обычных высокоточных системах оружия. Тем более это важно на азиатских направлениях, поскольку там ни одна из держав в обозримом будущем не сможет сравняться с Россией по стратегическому потенциалу, если он будет поддерживаться оптимальным образом.

России также следует уделить больше внимания развитию нестратегической противоракетной обороны и для Европы, и для Азии. Причем ПРО от ракет средней дальности и оперативно-тактического класса может быть первой фазой внедрения эшелонированных антиракетных систем России, США и их союзников и опытным полигоном взаимодействия держав на этом поприще.

Кроме того, нужно поддерживать полный состав систем предупреждения, управления, разведки включая их космическую составляющую, без чего немислима современная армия.

Если условно взять за ориентир бюджет 2011 г., то при выделении на содержание 60% этих средств на инвестиционные статьи приходилось бы более 610 млрд руб. Порядка 35–40% данных ресурсов обеспечили бы эффективный потенциал ядерного сдерживания на стратегическом и тактическом уровне, совершенную систему предупреждения и боевого управления, а также постепенное наращивание современных систем ПВО и ПРО. Это позволило бы одновременно разрабатывать новейшие системы стратегической ПРО и военно-космических систем.

Остальное можно было бы использовать для оснащения качественно новых СОН. Главным приоритетом для них должны быть не танки, пушки, самолеты и корабли, а резкое повышение уровня информационного обеспечения, управления и связи (включая современную аппаратуру потребителей космической навигационной системы ГЛОНАСС). Без этого нет современной армии и современных способов ведения военных действий, сколь велика ни была бы ее совокупная огневая мощь. От результатов деятельности в этом направлении зависят перспективы массового развертывания и применения высокоточного оружия большой дальности. Этого требует и отработка взаимодействия армии с другими войсками и частями спецназначения, которое должно стать одним из главных направлений боевой подготовки.

При этом на открытой конкурсной основе необходимо выбирать по одной, а не по несколько систем каждого типа. Удельный вес новейшей техники при оптимально сокращенной численности армии и парков ВиВТ реалистически может достигнуть к 2020 г. 40–50%, что соответствует мировым стандартам.

Разумеется, даже самые эффективные Вооруженные силы в новых условиях не обеспечат безопасность и политические интересы страны без взаимодействия с другими войсками, военными и правоохранительными органами и службами. В настоящее время уровень такого взаимодействия и согласования явно недостаточен.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом очевидно, что многие направления нынешнего военного реформирования обоснованны и давно назрели, их уже много лет предлагают независимые эксперты. В частности, это отказ от концепции мобилизации и упразднение кадрированных соединений и частей, сокращение численности Вооруженных сил и парков устаревшей военной техники, разукрупнение соединений и частей, перевод их в состояние постоянной готовности, создание ОСК вместо военных округов, улучшение боевой подготовки, технической оснащенности и мобильности войск и сил, исправление перекосов структуры личного состава, консолидация системы тылового обеспечения, адаптация к новым условиям системы военного образования и военной науки, избавление от лишнего имущества, запасов, земельных угодий и пр.

В то же время в силу закрытости и кулуарности процесса принятия решений, передачи их выполнения полностью в руки военной бюрократии, отсутствия реального парламентского, экспертного и общественного контроля процесса реформирования, своевременной проверки результатов и исправления допущенных ошибок — как в концепции реформы, так и в ее практи-

ческом осуществлении — было и остается немало просчетов, нестыковок и больших издержек.

1. Прежде всего, бросаются в глаза явные противоречия между внешней и военной политикой России, хотя именно внешняя политика должна быть главным фактором определения военных потребностей государства с учетом имеющихся ресурсов и военно-технических возможностей. По всей видимости, это отражает недостаточность реального (в отличие от формально-административного и кадрового) контроля политического руководства над военной политикой и военным строительством, принятием важнейших доктринальных положений, решений по программе вооружения и военной реформе. Кроме того, вероятно, есть серьезные расхождения внутри правящих кругов по поводу приоритетов безопасности и внешней политики, которые проявляются даже в открытых заявлениях и документах высшего уровня.

Эти расхождения в их основе можно определить так: является ли долгосрочным интересом России постепенная интеграция с передовыми демократическими странами (при всех противоречиях и трудностях этого пути) — либо противостояние им в союзе с разнообразными экзотическими и экстремистскими режимами и движениями. Есть основания полагать, что внешняя политика России в последние годы сделала ряд шагов по первому направлению, а военная политика и военное строительство в некоторых важных аспектах продолжает (или возрождает) курс на противостояние Западу.

Недостаточная реалистичность военной политики и неправильно расставленные приоритеты обуславливают другие ее противоречия.

2. Приоритеты военной политики и реформы, которые определяют ГПВ 2020 и ежегодный ГОЗ, не вполне соответствуют реалистическому прогнозу военных угроз и вызовов на обозримое будущее. Вооруженным силам России во взаимодействии с другими военными органами и войсками скорее всего придется осуществлять операции в локальных конфликтах и миротворческих функциях на постсоветском пространстве и в других регионах как в одностороннем, так и в коллективном форматах. Есть вероятность конфликта на восточных рубежах страны. Усиливается угроза распространения ядерного оружия и его носителей среди безответственных режимов, расширяются масштабы и возможности международного терроризма.

Между тем главными приоритетами военной политики и реформы остаются ядерное сдерживание, воздушно-космическая оборона против сил и средств НАТО, соперничество с США в новейших видах вооружений и военной техники, которые имеют в лучшем случае лишь косвенное отношение к обеспечению безопасности страны.

3. Мероприятия по реформированию системы комплектования Вооруженных сил, повышению уровня боевой подготовки, улучшению материального обеспечения и морального состояния личного состава вступают в кричащее противоречие с намерением сохранить призыв и 12-месячный срок службы рядового состава, способами преобразования и сокращения офицерского корпуса и контрактного контингента, которые к тому же бесперерывно пересматриваются по ходу реформирования.

4. В части структурных преобразований ВС решения о создании четырех ОСК полностью противоречат совмещению их с укрупненными военными округами. В итоге пришли с некоторыми условностями и отличиями примерно к тому, что всегда было в СССР, когда военный округ с началом войны становился

фронтом. То есть в одних руках остались прежние задачи по административно-хозяйственной деятельности и по функционированию ОСК. Позитивным сдвигом можно считать только более интенсивные командно-штабные и войсковые учения с привлечением разнородных сил и средств.

5. Очевидны крупные нестыковки между планами реформирования ВС, намеченной численностью армии, планами ее технического перевооружения — и доступными финансовыми, производственными, техническими и демографическими ресурсами.

Не согласованы планы «сбалансированной модернизации» стратегической триады и СПРН и выделяемые на это ассигнования. Государственная программа вооружения не соответствует ежегодным закупкам ВиВТ и в целом представляется нереалистичной — особенно с учетом расплытия средств среди многочисленных типов закупаемых систем вооружений и техники. Урезание ассигнований на НИОКР (вместо налаживания четкого механизма оценки перспективности проектов и контроля над их осуществлением) обрекает Россию на догоняющую модель военного развития, увеличение отставания от ведущих держав по самым передовым направлениям военно-технического развития.

6. Несмотря на ряд позитивных сдвигов в последнее время, тяжелым остается состояние оборонно-промышленного комплекса, его основных фондов и кадров. Есть острые проблемы коррупции, неэффективности использования ресурсов, неадекватной системы ценообразования в «оборонке». Пока не удастся адаптировать ее к рыночной экономике и ограниченному (пусть и растущему) военному бюджету страны. Провалены все программы конверсии, и эта проблема, похоже, отодвинута на задний план вместе с сопутствующими социальными вопросами. Ориентация на экспорт ВиВТ не привела к модернизации технологий ОПК, скорее наоборот — отсталость его технологической базы ведет к отставанию России в конкуренции в торговле оружием, потере традиционных рынков военной продукции. К тому же происходит переориентация лучших фирм и коопераций производителей на нужды зарубежных армий.

7. Во многом причины указанных недостатков и проблем коренятся в особенностях механизма разработки и осуществления военной политики, реформы, программы вооружения, при котором все вопросы решаются в закрытом порядке и в узком кругу, вне контекста ясной и разумной военной доктрины, стратегии, рационального планирования военных потребностей и выбора приоритетов финансирования. В таких условиях главную роль могут играть действия групп давления, личные связи на высшем уровне и случайные эмоциональные факторы.

Суммируя высказанные выше соображения и, безусловно, не претендуя на истину в последней инстанции, можно обозначить основные параметры российской военной политики и военной реформы, которые, по мнению авторов настоящей работы, нужны на ближайшую перспективу:

- Максимальная открытость военного бюджета включая государственную программу вооружения, широкое обсуждение его обоснованности и отраженной в нем военной политики, расширение роли и участия в этом процессе парламента, независимых научных и общественных организаций.
- Придание объединенным стратегическим командованиям исключительно функций планирования, управления и боевой подготовки операций разнородных сил и войск, освобождение ОСК от административно-хозяйственных задач. Формирование ОГК ССС. Эту структуру следует

создать на базе командования РВСН, располагающего наиболее развитой и эффективной системой боевого управления, с сохранением полного подчинения ему наземной группировки МБР, с функциями оперативного управления силами стратегических ракетных подводных лодок и тяжелых бомбардировщиков.

- Сокращение численности Вооруженных сил за два-три года до 800 тыс. военнослужащих. Выплаты выходного пособия и обеспечение приватизированным жильем увольняемых военнослужащих произвести за счет отдельной статьи бюджета, вне статьи национальной обороны. За этот же период полностью перевести комплектование армии на добровольно-контрактную основу.
- Параллельное повышение денежного довольствия военнослужащих до намеченного сейчас уровня (с индексацией инфляции) и обеспечение всех служебным жильем.
- Увеличение инвестиционной составляющей военного бюджета минимум до 40%.
- Пересмотр программы Стратегических ядерных сил с увеличением темпов производства ракетных комплексов наземно-мобильного базирования и совершенствование систем управления, предупреждения о ракетном нападении, а также развитие новых систем ПРО и ПВО, космических систем. Ориентация систем ПРО и ПВО на защиту объектов СЯС, боевого управления и СПРН, а также на прикрытие территории страны от одиночных и групповых ракетных и авиационных ударов безответственных режимов и террористов.
- Создание компактных и технически оснащенных сил общего назначения с акцентом на существенное улучшение их систем управления и связи, информационного обеспечения, на массовое оснащение высокоточным оружием большой дальности, стратегическую и тактическую мобильность.
- Переориентация СОН в первую очередь на локальные конфликты, а также операции нового типа на юго-западных, южных и восточных стратегических направлениях; создание, охрана и оборона баз хранения и ремонта вооружений и военной техники и запасов материального обеспечения вблизи районов, потенциально находящихся под угрозой.
- Устранение многотипности в ГПВ 2020 и ГОЗ, выбор систем на базе оценки «стоимости/эффективности» на конкурсной основе в рамках независимой структуры по анализу и выработке решений при министре обороны. Увеличение доли НИОКР в инвестиционных ассигнованиях, акцент на прорывные научно-технические проекты.
- Новая программа поддержки ОПК, обновления основных фондов, омоложение кадров, рациональная программа конверсии.
- Расширение роли законодательной власти в определении военной политики через парламентские слушания, расследования, путем поправки к Конституции для наделения Федерального собрания контрольными функциями (сейчас есть лишь законодательная и представительская функции).
- В законе «Об обороне» целесообразно легализовать институт гражданского руководства Министерством обороны и военно-гражданский аппарат

министра, подчиненный только ему и способный давать объективную оценку предложений видов вооруженных сил и Генерального штаба.

- Еще больше повысить путем принятия специального закона роль Совета безопасности не просто как консультативного органа при президенте, а надведомственной организации для анализа позиций силовых структур и координации их деятельности по реализации курса президента и парламента в области национальной безопасности, особенно на стыке внутренних и внешних, военных и политических проблем и вызовов.
- Поощрять исследования и прислушиваться к рекомендациям независимых научных и общественных организаций.
- Возобновить и расширить практику создания специальных независимых комиссий при президенте России по важнейшим вопросам военной политики. Опираясь на базу широкой и достоверной информации, они способны предоставлять альтернативные подходы к проблемам безопасности, избавленные от ведомственных интересов и позволяющие президенту и парламенту принимать глубоко продуманные решения на стратегическую перспективу.

О Фонде Карнеги

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. известным предпринимателем и общественным деятелем Эндрю Карнеги для проведения независимых исследований в области международных отношений. Фонд не занимается предоставлением грантов (стипендий) или иных видов финансирования. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты мирового уровня, которые используют свой богатый опыт в различных областях, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах и научно-исследовательских институтах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства, не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, и его сотрудники имеют самые различные позиции и взгляды.

Решение создать Московский Центр Карнеги было принято весной 1992 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». С 1994 г. в рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкий спектр общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют публикации и циклы семинаров по внутренней и внешней политике России, по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, безопасности, гражданского общества, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA

Tel.: +1 (202) 483-7600; Fax: +1 (202) 483-1840

E-mail: info@CarnegieEndowment.org

<http://www.CarnegieEndowment.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2

Тел.: +7 (495) 935-8904; Факс: +7 (495) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru

<http://www.carnegie.ru>

