

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ

1.

Изменение политической ситуации в мире и России, возникновение новых и обострение ранее существовавших болевых точек экономического характера диктуют необходимость коррекции военного строительства и, более того, проведения военной реформы. Форсирования последней требуют серьезные сдвиги на мировой арене, приводящие к переоценке угроз и опасностей для государства, глубокие социально-политические преобразования внутри страны, развитие военных технологий, изменение принципов управления войсками. В большей или меньшей мере данные признаки стали характерными и для России начала 90-х гг. Однако в последние годы появились факторы, существенно обострившие проблему. К ним относятся, прежде всего, обстоятельства экономического характера: уменьшение валового внутреннего продукта и связанное с этим недостаточное и неритмичное финансирование сложившихся в прошлые десятилетия силовых ведомств и оборонной промышленности.

Для России военное реформирование - проблема не новая. Отечественная история знает несколько военных реформ, имеющих, однако, много общего. Это изменение системы военного управления, военно-технической политики в целом, принципов комплектования войск и совершенствование системы подготовки кадров, изменение организационно-штатной структуры войск и принципов их дислокации по территории России.

Каково состояние готовности государства и общества к военному реформированию в настоящее время? Дискуссии о военной реформе с конца 80-х гг. до настоящего времени в очередной раз подтвердили известную мысль о том, что любая организационная система сама себя реформировать

не может. В данном случае речь идет о военной системе. Инициатива и направление реформы должны задаваться надсистемой. В условиях российской действительности в соответствии с Конституцией РФ руководить как военным строительством в целом, так и военной реформой должен Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ. В нынешних политических условиях России органом формирования и механизмом реализации политики в области военного строительства должен стать Совет обороны Российской Федерации, председатель которого - Президент России, а секретарь - его помощник Ю.Батурин; оба - гражданские лица, профессиональные политики.

Современная реформа должна охватить всю военную систему, которую образуют органы государственного и военного управления, войска (вне зависимости от ведомственной подчиненности) и оборонно-промышленное производство. В этом смысле нельзя отождествлять военную реформу с реформой Вооруженных Сил, которая является лишь частью целого. При такой постановке вопроса в результате проведения реформы должна возникнуть новая модель взаимодействия военной сферы с экономикой, политикой и обществом в целом.

В дискуссиях по военным проблемам в последнее время встречается различное толкование понятий "военное строительство" и "военная реформа". По мнению авторов, военное строительство - это система экономических, социально-политических, собственно военных и других мероприятий государства, осуществляемых в интересах обеспечения его обороны и военной безопасности. Строительство Вооруженных Сил - это система взаимосвязанных мероприятий по созданию, подготовке и укреплению Вооруженных Сил государства. Военная реформа - **существенное** преобразование военной системы государства, проводимое по решению высших органов государственной власти.

Очевидная разница в существе формулировок отражает нетождественность содержания. Если военное строительство предполагает

проведение любым государством, имеющим свои вооруженные силы, перманентных мер вне зависимости от внешней и внутренней для данного государства ситуации, мер эволюционного характера, то военная реформа должна включать в себя наиболее существенные, то есть радикальные, меры, которые продиктованы неординарными обстоятельствами, характерными для данного государства. В этом смысле "военное строительство" как эволюционное развитие, движение без коренных преобразований устраивает тех, кто стремится сохранить "статус-кво". Однако экономическая и социально-политическая ситуация в России такова, что без реформы военной системы движение невозможно.

2.

Задача разработки достаточно широкой концепции российской военной реформы вытекает, в частности, из Послания Президента по национальной безопасности, которое он направил Федеральному Собранию 13 июня 1996 г. Надо признать, что пока продуманной государственной концепции военной реформы у нас нет, хотя имеется несколько вариантов ее проекта, в том числе подготовленных независимыми экспертами. Ее некоторые концептуальные основы заложены, в частности, в ряде указов Президента России, в решениях Совета обороны, в посланиях Президента России Федеральному Собранию. В частности, основные направления комплексной военной реформы сформулированы в Послании Президента России по национальной безопасности и в ежегодном Послании Президента 1997 г.

Думается, именно они должны стать предметом широкого обсуждения, поскольку военная реформа в конечном счете должна отразить если не общенациональный консенсус, то по крайней мере достаточно широкое общественное согласие по фундаментальным вопросам военного строительства. Сегодня, в частности, усилия политики и науки должны быть направлены на формирование военной доктрины (на основе политики и концепции национальной безопасности), определение новой государственной политики в области военного сотрудничества с другими

государствами, организациями по безопасности и военно-политическими союзами, включая проблемы военного присутствия России за рубежом, развитие системы гражданского контроля над силовыми структурами государства, перевод Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации на контрактную основу. Разумеется, следует сделать акцент на разработке правовых основ функционирования Вооруженных Сил и других войск в мирное и военное время, на совершенствовании системы оснащения Вооруженных Сил и других войск военной техникой и вооружением, создании системы материального и социального обеспечения, гарантирующей общественную престижность военной службы.

Успех проведения военной реформы в России в значительной степени зависит от правильного определения ее места в российских демократических реформах в целом. При такой постановке вопроса военная реформа предстает в качестве важнейшего политического, а не сугубо военного мероприятия. По существу она должна пронизывать все стороны демократических преобразований России, начиная с формирования гражданского общества, рыночной экономики и правового государства.

Построение **гражданского общества** предполагает, помимо всего прочего, установление гражданского контроля не только над Вооруженными Силами, но и над военной организацией и военной деятельностью в целом, а также комплекс мер по социальной и правовой защите военнослужащих, являющихся полноправными гражданами государства.

Переход к **рыночной экономике** сопровождается формированием рынка труда, что создает объективные предпосылки, позволяющие перейти от комплектования войск по призыву к смешанному, а в последующем и к добровольному приему на службу по контракту. Становление рыночной экономики влечет за собой изменение форм собственности, а вместе с тем - реструктуризацию оборонного комплекса, конверсию военного производства и перепрофилирование занятого в оборонке персонала.

Создание **правового государства** подразумевает выработку комплекса

важнейших документов, относящихся к деятельности системы национальной безопасности и регулирующих основы функционирования Вооруженных Сил и других силовых структур. Правовое государство предполагает и открытый, в значительной своей части, военный бюджет - с последующим обязательным постатейным его обсуждением в парламенте.

При таком подходе военная реформа является залогом демократического развития России, и это следует постоянно иметь в виду, коль скоро страна взяла курс на формирование демократического, открытого общества.

3.

Военная реформа осуществляется не в вакууме, а в определенной социальной среде, в том числе и в среде международной. С учетом того, что в ней будут задействованы весьма долгосрочные процессы военного строительства и преобразований в области социально-экономических, правовых и просто человеческих отношений, правильным было бы основывать ее на долговременном, рассчитанном на 20-30 лет вперед научном прогнозе развития международной ситуации. Иными словами, надо представлять себе мир XXI века, его глобальные тенденции и противоречия, будущую роль в нем государства и суверенитета, с одной стороны, и роль международных организаций, транснациональных корпораций - с другой. Важно также правильно определить основные полюса силы, в том числе и только формирующиеся, роль и место этой силы в международных отношениях следующего столетия, степень экономической взаимозависимости, влияние на мировые процессы информационной и других технологических и научно-технических революций. Наконец, необходимо ответить на вопрос: каким будет технологический облик мира XXI века?

Без ответа на эти вопросы невозможно определить роль и место России в формирующемся мире, равно как и невозможно представить себе основные вызовы и угрозы ей, следовательно, правильно сформулировать стратегию

развития страны, военную систему государства.

К сожалению, таких прогнозов в России пока нет.

Как показывает мировой опыт, чтобы разработать реалистичную концепцию военной реформы, необходимо выявить характер угроз и опасностей, с которыми Россия может столкнуться в краткосрочной перспективе, то есть в ближайшие 3-5 лет, среднесрочной - 5-10 лет и долгосрочной -15-20 лет.

В краткосрочной перспективе внешняя угроза для Российской Федерации, думается, невелика. У нас за это время не появится врагов, которые могли бы в любой момент начать вооруженную агрессию против России. Вызывает опасение расширение североатлантического альянса, который превратился в доминирующую военную силу в Европе. Но у России сегодня нет острых политических или экономических конфликтов со странами НАТО, во всяком случае, таких конфликтов, которые могли бы привести в ближайшем будущем к крупномасштабной войне. Надежным гарантом тому является и тот факт, что Российская Федерация также обладает мощными стратегическими ядерными силами, способными сдержать агрессора.

Кроме того, важным фактором обеспечения международной безопасности является комплекс договоров о контроле над вооружениями. Они способствуют большей предсказуемости ситуации и делают маловероятным внезапное нападение.

В среднесрочной перспективе угроза может возрасти прежде всего на юге. Если наметившаяся тенденция к военной конфронтации с исламским миром по "дуге нестабильности" от Боснии до Таджикистана получит развитие, возможно и более активное противоборство с некоторыми мусульманскими странами, стремящимися добиться господства в этом регионе. При худшем варианте Россия может столкнуться даже с несколькими войнами масштаба афганской, причем не только на чужой, но и на своей территории или на территории СНГ.

Что касается Запада и Востока, то здесь нельзя исключать ухудшение ситуации, но прямая военная угроза маловероятна. Правда, если не будет создан механизм реального партнерства между Россией и НАТО, то расширение военной организации североатлантического альянса может существенно осложнить ситуацию и возобновить противостояние между Россией и Западом.

Наиболее сложно дать **долгосрочный прогноз**. Если не удастся создать региональной системы безопасности в Европе и АТР, укрепить механизмы обеспечения глобальной безопасности под эгидой ООН, то нельзя исключить возобновление типичного для многополярной системы международных отношений острого соперничества между новыми центрами силы, их попыток установить господство над регионами, имеющими жизненно важное значение для России, и даже над некоторыми районами самой Российской Федерации. Скажем, план расширения НАТО беспокоит Россию потому, что за ним стоит долгосрочный процесс формирования новой системы евроатлантической и даже международной безопасности. Сейчас решается фундаментальный вопрос о том, станет ли Россия частью этой системы, или ее отбросят на периферию. Ясно, что в первом случае у нас будет один вариант военной доктрины и соответствующий вариант военной реформы. Во втором случае - другие варианты. (Более подробно вопросы прогнозирования изложены в подготовленном при участии авторов материале, который опубликован в Независимом военном обозрении № 25, 1997.)

Вероятность нападения на Российскую Федерацию со стороны какой-то крупной державы или коалиции сегодня мала. Тем не менее у нас продолжает сказываться прежняя инерция подготовки к новой мировой войне, то есть к наименее вероятному для ближайшего будущего сценарию. В то же время абсолютное большинство экспертов согласны с тем, что наиболее вероятными типами военных конфликтов, в которые может быть втянута Россия в настоящее время и в ближайшую перспективу, остаются

приграничные межгосударственные и внутренние вооруженные конфликты и локальные войны. Будучи заложенной в военную доктрину, эта констатация может получить двоякое продолжение. В одном случае - пассивное признание опасности из глобализации: **"Сохраняется возможность их эскалации до уровня крупномасштабных войн"**. В другом случае акцент делается на активном противодействии такому развитию: **Россия предпримет все меры для недопущения их эскалации до уровня крупномасштабных войн.**

4.

В обозримой перспективе - до 2000 года - на строительство Вооруженных Сил и других войск РФ, как представляется, будут оказывать влияние следующие обстоятельства.

Прекращение холодной войны и переход к отношениям партнерства с крупнейшими военными державами. Следствие этого - снижение угрозы возникновения широкомасштабной войны и непосредственной угрозы развязывания прямой агрессии против Российской Федерации. Развитие партнерских отношений со странами НАТО, США и Китаем сформирует основу мирного периода в международных отношениях.

В этих условиях строительство Вооруженных Сил и других войск может осуществляться без перенапряжения усилий общества и государства с учетом реальных экономических возможностей страны и наличия людских ресурсов. Отсутствие на данном этапе у России конкретных военных противников позволит внести необходимые коррективы в состав, структуру и дислокацию Вооруженных Сил и других войск в соответствии с принципами сдерживания потенциальной агрессии, откуда бы она ни исходила, и оперативного реагирования на другие угрозы военной безопасности Российской Федерации.

В целом мирные условия обстановки позволяют избрать такие приоритеты военного строительства, при которых внимание было бы сосредоточено на решении наиболее острых проблем оборонного комплекса

-социальных вопросов, конверсии военного производства, повышения качественного уровня Вооруженных Сил, укрепления военно-технической базы, проведения военной реформы.

Нестабильность социально-политической и экономической обстановки в России и возможность при определенных условиях возвращения Запада к политике военно-силового давления на Российскую Федерацию. На случай такого развития событий планы и программы строительства Вооруженных Сил и других войск должны предусматривать возможность в относительно короткие сроки нарастить в определенных пределах оборонный потенциал. Основанием для этого могут стать односторонние нарушения Западом договоренностей в сфере ограничения и сокращения вооружений, ввод иностранных войск в сопредельные с Россией государства, ущемляющий ее интересы, и другие враждебные действия. Нарращивание российского оборонного потенциала не должно превышать уровень, обеспечивающих возможность политического урегулирования ситуации, и не должно вести к военной конфронтации.

Опасность возникновения военных конфликтов на территориальной, национально-этнической, религиозно-конфессиональной и другой основах, в том числе на территории стран СНГ и России. В этой связи планы и программы строительства Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации должны предусматривать повышение их мобильности, подготовку специальных контингентов миротворческих сил, предназначенных также для осуществления миротворческих операций по линии ООН и СБСЕ.

Сложная или неопределенная обстановка в ближайшем геополитическом окружении России, определяющая необходимость сохранения группировок войск на соответствующих стратегических направлениях. Состав, структура и размеры таких группировок обуславливаются:

на европейском направлении - нарушением стратегической

стабильности в результате расширения НАТО;

на юго-западном направлении - сохраняющейся нестабильностью на Балканах и изменением соотношения военно-морских сил в Черноморском бассейне;

на кавказском направлении - угрозой балканизации региона и втягиванием в существующие там конфликты других государств; на среднеазиатском направлении - возможной военно-политической экспансией исламского фундаментализма;

на дальневосточном направлении - отсутствием международного режима обеспечения безопасности, а также такими факторами, как неурегулированность корейского вопроса, территориальными претензиями Японии;

уязвимостью системы воздушно-космической обороны страны, особенно на южном и северо-западном стратегических направлениях.

Ухудшение геополитического положения России после распада СССР, ломка военной инфраструктуры, изолированность от портов Балтийского и Черного морей. В целях обеспечения военной безопасности Российской Федерации необходимо максимально содействовать налаживанию военного сотрудничества со странами СНГ - бывшими союзными республиками, стремясь к созданию полноценного военного союза с теми из них, которые проявляют такую готовность. Приоритетными задачами является укрепление Договора о коллективной безопасности и создание Объединенных вооруженных сил.

В рамках такого Договора планами и программами строительства Вооруженных Сил и других войск должны быть предусмотрены возможности создания российских баз в странах "ближнего зарубежья", восстановления и совместного использования элементов военной инфраструктуры, аренды тех или иных военных объектов.

Усиливающееся отставание России в качественном совершенствовании вооружений и техники от США и других стран

Запада. Планами строительства Вооруженных Сил и других войск должно быть предусмотрено сохранение и приоритетное финансирование НИОКР на перспективных направлениях, способных реально принести конкретные результаты в обозримом будущем. Особый упор следует делать на собственные разработки, не стремясь непременно следовать тем направлениям военно-технического прогресса, которые являются наиболее продвинутыми на Западе. Вместе с тем нельзя оставаться в собственном замкнутом военно-техническом пространстве в условиях формирования единого пространства промышленно развитых стран. В противном случае мы не только потеряем наши оружейные рынки, но и будем вынуждены через 5-7 лет сами закупать оружие на Западе. Следует поэтому смелее идти на военно-техническое сотрудничество с ведущими западными странами на основе равноправного обмена военными технологиями.

Для обеспечения своей безопасности и защиты жизненно важных интересов Российская Федерация должна использовать все имеющиеся у нее возможности, включая **военную силу**, отдавая приоритет политико-дипломатическим, правовым и иным мирным средствам.

В этой связи необходимо выработать комплекс практических мер политико-дипломатического, международно-правового и собственно военного характера, обеспечивающих военно-стратегическую стабильность, военную безопасность Российской Федерации и ее союзников.

При этом основными задачами Вооруженных Сил и других войск являются:

Первое. Сдерживание потенциальных агрессоров от развязывания любых, в первую очередь крупномасштабных (мировых) ядерной и обычной войн.

Второе. Защита независимости, суверенитета, территориальной целостности страны и других жизненно важных интересов в случае

развязывания агрессии извне против Российской Федерации.

Третье. Проведение миротворческих операций по поддержанию или восстановлению мира по решению Совета Безопасности ООН или других структур коллективной безопасности, если это соответствует интересам Российской Федерации.

5.

Анализ совокупного оборонного потенциала страны, с учетом всех его составляющих, показывает, что в настоящее время Российская Федерация не обладает способностью к ведению длительной крупномасштабной обычной войны. В условиях ограниченных ресурсов необходимо жестко определить приоритеты в реализуемых направлениях обеспечения сдерживания. В данной ситуации в качестве единственной реальной основы обеспечения безопасности Российской Федерации выступают ее **ядерные силы**. Правильно и своевременно мы поступили, отказавшись от обязательства не применять первыми ядерное оружие. В военной доктрине нашу позицию следовало бы уточнить. Мы должны ясно сказать, что Российская Федерация оставляет за собой право использования ядерного оружия в ответ на угрозу применения против нее и (или) ее союзников химического, бактериологического и ядерного оружия, а также в ответ на агрессию с применением обычного оружия в ситуациях, которые она сочтет критическими для безопасности государства.

В Послании Президента Российской Федерации по национальной безопасности от 13 июня 1996 г. заложена концептуальная основа ядерного компонента военной доктрины России. В нем говорится: "Российская Федерация последовательно проводит в жизнь политику **ядерного сдерживания**". Эта политика основана на всестороннем анализе и долгосрочном прогнозе геополитической, социально-экономической и военно-стратегической ситуации, оценке состояния и перспектив научно-технического прогресса.

Основными принципами политики Российской Федерации в области

ядерного сдерживания являются: гласность принятых в государстве подходов к реализации политики ядерного сдерживания для обеспечения военной безопасности России; решимость высшего государственного и военного руководства применить ядерное оружие для защиты суверенитета и территориальной целостности России и ее союзников; сохранение ядерного потенциала Российской Федерации на уровне, достаточном для нанесения заданного ущерба любому государству или коалиции государств; сохранение и развитие научно-технического потенциала, производственной и испытательной базы, необходимых для совершенствования ядерных вооружений и повышения их безопасности; обеспечение ядерной безопасности.

6.

С учетом изложенных методологических посылок реформа должна включать в себя следующие основные позиции и этапы работ:

- разработку концепции национальной безопасности и ее составной части - военной доктрины. Сейчас подготовлены проекты Концепции национальной безопасности и политики национальной безопасности России. Они, а также Послание по национальной безопасности Президента России лягут в основу военной реформы, помогут откорректировать военную доктрину, программу вооружения и военной техники, другие важные документы;

- оптимизацию структуры, состава и численности войск. Это требует детальных расчетов и обоснований, взвешенных подходов, что позволит решать задачи реформирования в общей системе, в рамках всех войск и сил;

- выработку системы комплектования войск на контактной основе с задачей перехода к полностью профессиональной армии;

- создание правовых основ функционирования Вооруженных Сил и других войск в мирное и военное время;

- изменение системы государственного руководства военной сферы и управления ею в мирное и военное время, создание системы координации

всех силовых ведомств, решающих задачи совместными усилиями, войсками разных министерств;

- разработку государственной политики в области военного сотрудничества с другими государствами, включая присутствие войск за рубежом;

- принятие мер по стабилизации и координации системы подготовки военных кадров без потери научного потенциала научных и учебных заведений;

- создание государственной идеологии воинской службы с учетом Конституции Российской Федерации при законодательном ограничении деятельности в войсках общественных и иных организаций, преследующих политические цели;

- совершенствование системы оснащения всех войск вооружением и военной техникой;

- реформирование системы финансово-экономического обеспечения национальной безопасности России.

Очень важно понять (с неременной реализацией понятого), что проводить военную реформу необходимо исходя из рассмотренных комплексных посылок, с учетом всех элементов военной системы. Нарушение принципа системности, например сведение военной реформы лишь к реформе Вооруженных Сил, приведет к еще более серьезным последствиям, чем, если бы их не проводили совсем. К сожалению, такие опасения не лишены основания.