**Военная политика и военное строительство**

**Оглавление**

Введение 3

1. Проблемы управления военным строительством в Российской Федерации 4

2. Некоторые вопросы военной доктрины 6

3. Соотношение размеров военной организации и ресурсов страны 9

4. Распределение ресурсов между ядерными силами и силами общего назначения 12

5. Принципы комплектования и социальные вопросы военной политики 16

Заключение 25

Список использованной литературы 31

Введение

После 1991 г. в России и окружающем мире произошли существенные перемены, которые, однако, почти не затронули то главное, на, что в последние 70 лет направлялись основные ресурсы СССР, - его оборонный комплекс. Правда, с середины 1997 г., после пяти лет топтания на месте и спонтанной деградации старой советской оборонной системы, предпринимаются попытки ее реформирования, а вернее, оптимизации численности, структуры и состава ВС, многочисленных других войск, призванные приспособить их и военно-промышленный комплекс к новой ситуации.

Труднейшие проблемы оборонной политики стали частью наследия нового руководства страны. Очередные издания Концепции национальной безопасности и военной доктрины, вышедшие в свет в начале 2000 г., намечают разумные подходы к решению этих проблем, но в основном лишь в самом общем плане, обходя наиболее острые углы.

Авторы используемой в работе литературы попытались выделить самые крупные, наименее раскрытые публично и, как нам представляется, наиболее противоречивые проблемы военной безопасности России, с целью рассмотрения вопросов по военной политики нашего государства.

1. Проблемы управления военным строительством в Российской Федерации

Основной проблемой военного строительства, на наш взгляд, остается его оторванность от глубоких перемен в стране, происшедших за истекшее десятилетие. Давно назрела необходимость переноса акцентов в оборонной политике с содержания многочисленной армии мирного времени и огромной, но незагруженной кадровой специализированной военной промышленности на развитие высокотехнологичных секторов гражданской экономики, функционирующей по законам рынка (добровольность участия предприятий в военном производстве и мобилизационной подготовке, полная оплата со стороны военного ведомства за все поставки и услуги и т.д.). Эта задача требует от Минобороны и других силовых структур гораздо более активного и квалифицированного участия в жизни страны.

Другим обстоятельством, осложняющим военное строительство, является несформированность системы государственного управления в военной сфере. Запад еще в 60-70- х гг. заимствовал у Советского Союза методы государственного планирования и управления военным строительством, адаптировав их для условий демократического общества. Россия же до сих пор не смогла наладить четкой системы государственного управления с использованием методов программно-целевого планирования. В этом суть парадоксальной ситуации: в условиях жестких ресурсных ограничений военного строительства не применяются те методы, которые позволяют эффективно использовать эти ресурсы.

Попытки совмещения столь различных по своему характеру обязанностей, как руководство таким сложнейшим субъектом экономической деятельности, каковым является Минобороны в условиях рынка, с непосредственным управлением войсками неизбежно приводят к неэффективному управлению, сопровождаясь дисквалификацией высших военных кадров как военных профессионалов. Это является результатом отсутствия четкого разделения административной и оперативной функций управления обороной страны, сложившегося в условиях сверхцентрализованной советской системы, для которой подобное разделение было несвойственно.

В связи с этим, чем дальше будет откладываться по внутриполитическим резонам создание гражданского Министерства обороны с резким расширением его прав и ответственности в сфере экономики, тем больше будут издержки в развитии военной организации государства.

Учитывая российские традиции и морально-психологическую атмосферу в армии, переход к гражданскому министерству можно было бы начать, введя правило, по которому назначаемый на пост главы Минобороны военачальник (если не будет принято решение о назначении на эту должность гражданского лица) должен при назначении уходить в отставку. В дальнейшем временной интервал между отставкой военачальника и его возможным назначением на пост министра обороны должен постепенно увеличиваться, скажем, до 3-5 лет.

Необходимость разделения административного и оперативного управления Вооруженными Силами, реализации принципов построения гражданского общества влекут за собой сокращение в административных звеньях управления количества должностей, замещаемых военнослужащими, и увеличение должностей, замещаемых гражданским персоналом (вплоть до должностей министров силовых ведомств). В свою очередь, это требует соответствующей подготовки гражданского персонала из числа руководящих кадров или из числа военнослужащих, закончивших военную службу, но желающих и продолжающих трудиться в административных органах военного управления. В Академии Генерального штаба ВС СССР ранее существовали специальные курсы для руководящего состава партийных, государственных и военных органов управления. Фактически возникла необходимость с учетом новых условий и на новом содержательном и качественном уровне возродить хотя бы то, что было.

Большое значение имеет отработка механизма гражданского контроля военного строительства со стороны органов законодательной власти. Пока что в работе по формированию военного бюджета парламент наталкивается на целый ряд значительных трудностей. В полной мере сохраняются, а в последнее время даже усиливаются худшие советские традиции тотального засекречивания в процессе представления в Госдуму информации по военным вопросам.

Так, правительственные проекты военного бюджета на 1998, 1999 и 2000 гг. включали всего три позиции: "содержание ВС", "мобилизационную подготовку" и "программу Минатома". Представляемая Минобороны и другими силовыми ведомствами информация настолько агрегирована, что реальная роль Думы сводится к лоббированию интересов ведомств с целью повышения их общего бюджета, а не к серьезному разбирательству, каким образом наиболее рационально потратить эти большие по стандартам российского федерального бюджета (15-20% от его расходной части) средства.

2. Некоторые вопросы военной доктрины

Война в Югославии 1999 г. помимо всего прочего заставила задуматься о вероятности такой акции против России и о доступных ей мерах предотвращения или отражения агрессии подобного рода. Такая новая угроза "балканского типа" сегодня представляется маловероятной, но для того чтобы она такой и оставалась, нужно создать адекватную политическую, материальную и концептуальную базу ее сдерживания. При этом новая угроза еще более обостряет проблему распределения ограниченных ресурсов, выделяемых на национальную оборону, которые и без того крайне напряжены задачами поддержания достаточного потенциала стратегического ядерного сдерживания и проведения операций в локальных конфликтах, включая миротворческие функции.

С 1993 г., как известно, в российской официальной военной доктрине предусматривается возможность использования ядерного оружия первыми в противоположность обязательству СССР от 1982 г. никогда и ни при каких условиях не инициировать применение такого оружия.

Операция НАТО на Балканах против Югославии вызвала в России рефлексивную реакцию в виде призыва бросить средства на неядерное высокоточное оружие (ВТО), чтобы не отстать от НАТО в том классе вооружений, который со столь устрашающей эффективностью был продемонстрирован в Югославии. В то же время известно, что ВТО - это ныне самое дорогостоящее средство войны.

Помимо технической изощренности самого оружия оно требует высочайшей эффективности систем управления и информационного обеспечения, по которым Россия дальше всего отстала от Запада еще в советские времена. Гонка вооружений в этой области совершенно не по силам России с ее военным бюджетом, на порядок уступающим бюджету США.

Пустившись в масштабную гонку вооружений по новому направлению, Россия может утратить потенциалы и стратегического сдерживания и ведения локальных операций, но все равно даже не приблизится к НАТО по самым совершенным видам сил и средств общего назначения, сконцентрированным вокруг ВТО.

Говоря об особенностях ядерной политики, следует отметить, что принятые в последней доктрине положения вносят дополнительную ясность в вопросы возможного применения Россией ядерного оружия, сохраняя при этом необходимый уровень неопределенности в отношении конкретных условий и вариантов применения ядерного оружия. Ведь чем больше такой неопределенности относительно конкретных условий возможного применения ядерного оружия, тем выше сдерживающая роль ядерного оружия.

Вместе с тем достаточно очевидно, что вопросы строительства ядерных сил, роли ядерного оружия в современном мире требуют нового осмысления и уточнения в российской военно-политической и внешнеполитической стратегии. СВОП планирует инициировать общественную и экспертную дискуссию по этому вопросу, а затем подготовить и опубликовать соответствующий доклад.

Труднейшая дилемма, стоящая на стыке внутренней и внешней безопасности России, - это использование Вооруженных Cил для борьбы с внутренними угрозами в виде терроризма, этнического сепаратизма и религиозного экстремизма, прежде всего исламского на Северном Кавказе.

Как показали война в Чечне 1994-1996 гг., бои в Дагестане в 1999 г. и вторая кампания в Чечне в 1999-2000 гг., масштабы незаконных вооруженных формирований, их подготовка и вооружение (в том числе при поддержке из-за рубежа) превышают возможности только внутренних войск МВД по подавлению таких выступлений. С другой стороны, использование армии противоречит Федеральному закону РФ "Об обороне" и действующему пока Закону РСФСР "О чрезвычайном положении".

Закон "О борьбе с терроризмом", принятый в 1999 г., допускает большую свободу использования любых силовых структур внутри страны для решения таких задач, и поэтому широкомасштабная войсковая операция в Чечне в 1999-2000 гг. именовалась "антитеррористической". Однако именно эта подмена понятий подорвала доверие к федеральной власти за рубежом и внутри страны, когда операция обернулась большими потерями правительственных войск, разрушениями и жертвами среди мирного населения Чечни. К тому же этот закон, развязывая руки властям, не решает проблем четкого законодательного определения правового статуса проводимой операции, допустимых действий войск, географической зоны и режима района боевых действий, социальной защищенности и льгот участникам боевых действий со стороны федеральной власти.

Массированное применение силы внутри страны разрешается в исключительных случаях только по Закону РСФСР "О чрезвычайном положении". А чтобы он вступил в действие на территории РФ или в отдельных ее местностях, президент должен по ст. 88 Конституции ввести такое чрезвычайное положение и получить утверждение его со стороны Совета Федерации (ст. 102).

Никаким иным законным образом нельзя использовать Вооруженные Силы (ВС) внутри страны. Ссылки на ст. 78 (о властных полномочиях Президента на всей территории РФ), как и на то, что чеченское руководство нелегитимно, что оно нарушило Конституцию и попрало законность, ни в коей мере не оправдывают массированное применение федеральной авиации, артиллерии и танков без введения чрезвычайного положения.

Правда, Федеральный закон "Об обороне" определяет предназначение Вооруженных Сил только как защиту страны от агрессии извне, а для использования этих сил не по предназначению делается отсылка к другому Федеральному закону. В ныне действующем Законе РСФСР "О чрезвычайном положении" от 1991 г. использование армии внутри страны допускается только при стихийных бедствиях, эпидемиях и пр., но не для подавления вооруженного сепаратизма, с которым, по идее, должны были справляться внутренние войска МВД.

3. Соотношение размеров военной организации и ресурсов страны

Коренное изменение экономической и общественно-политической системы России, затяжной финансово-экономический кризис 90-х гг., глубокая трансформация ее внешнеполитических интересов и военных потребностей с особой остротой поставили вопрос соотношения нужд обороны и наличных экономических и демографических ресурсов страны. России нужна такая оборона, которая, с одной стороны, соответствует ее экономическим возможностям, а с другой - в максимально возможной мере обеспечивает ее военную безопасность. В ином случае перегрузка ресурсной базы военным бременем неминуемо подорвет экономику, гражданские функции государства и в конечном итоге саму обороноспособность.

Россия в 2000 г. имеет официальный ВВП менее чем в 200 млрд. долл. по текущим ценам (или примерно 400 млрд. долл. по паритету покупательной способности валют - ППС) и стоит в этом отношении ближе к концу второй десятки стран мира. При сохранении курса на рост благосостояния россиян, модернизацию экономики и для этого на участие в международном разделении труда Россия просто не в состоянии обеспечивать всем необходимым третью по численности армию в мире (после Китая и США), многочисленные другие войска, воинские формирования и органы, а также содержать огромную военную промышленность с двумя миллионами полностью или частично занятых (что превышает число занятых в военной промышленности США).

Официальный бюджет российского Министерства обороны (6-7 млрд. долл. по текущему курсу или 12-14 млрд. долл. по ППС) позволяет тратить на одного военнослужащего не более 10 тыс. долл. в год по ППС (5 тыс. долл. по текущему валютному курсу), в то время как один американский солдат обходится примерно в 180 тыс. долл., английский - в 150, французский и немецкий - в 100, турецкий - в 15 тыс. долл. Нетрудно подсчитать, что если бы РФ стала оснащать, оплачивать и главное обучать российского солдата так, как это делают страны НАТО, то могла бы позволить себе иметь по американской модели армию в 100 тыс. человек, по английской - 120, немецкой или французской - 170, турецкой - 800 тыс. человек. И это при том, что российское Министерство обороны тратит гораздо меньше средств на своих гражданских служащих, чем большинство стран НАТО.

С другой стороны, если бы Россия попыталась поднять уровень расходов на одного военнослужащего до вышеназванных западных стандартов при сохранении нынешней численности армии в 1,2 млн. человек, то для содержания Вооруженных Сил по американскому образцу ей понадобился бы ежегодно военный бюджет в размере 216 млрд. долл. (по ППС), по английскому - 144 млрд. долл. (по ППС), по французскому или немецкому - 120 млрд. долл. (по ППС), по турецкому образцу - 18 млрд. долл. (по ППС).

Принимая во внимание, что в 1999 г. вся расходная часть бюджета составила 686 млрд. руб. (50 млрд. долл. по ППС или 24 млрд. долл. по текущему обменному курсу), а доходная - и того меньше - 598,4 млрд. руб. (соответственно 44 или 21 млрд. долл.), можно утверждать, что России пришлось бы тратить на свои Вооруженные Силы (без МВД, ФПС и других силовых структур) 4,3 годовых бюджета страны по американской модели, 2,8 бюджета - по английской, 2,2 - по германо-французской и 36% бюджета - по турецкой (на 1999 г. на национальную оборону РФ выделено менее 16% федерального бюджета). Перспективы исполнения бюджета 2000 г. пока не ясны, но очевидно, что он не изменит картину кардинальным образом, хотя военные расходы и гособоронзаказ в нем несколько повышены по сравнению с 1999 г.

Ни одна ценящая жизнь солдата страна не экономит на боевой подготовке, хотя стоит последняя не намного дешевле, чем денежное содержание самой высокооплачиваемой добровольческой армии. По этому критерию Российская армия наверняка находится на последнем месте среди передовых армий мира, несмотря на свою многочисленность и все еще огромные арсеналы оружия, тратя в последние годы на боевую подготовку всего 1% военного бюджета. За рубежом специалисты по военным финансам считают расходы на боевую подготовку и материально-техническое обеспечение войск (МТО) наиболее надежным денежным критерием боевых возможностей армии.

Это понятно, ибо чем больше в армии солдат, ракет, танков, самолетов и кораблей, тем больше денег она должна тратить на боеприпасы, горючее, запчасти, ремонтные работы и т. п.

Очевидно, что для достижения хотя бы турецкого удельного уровня финансовой обеспеченности Вооруженных Сил (не говоря уже о европейском или американском) зияющий разрыв между размером армии и объемом ее финансирования невозможно преодолеть одним махом ни путем линейного сокращения Вооруженных Сил, ни посредством пропорционального увеличения военного бюджета.

Несоответствие размеров военной организации государства его экономическим возможностям уже давно перестало быть откровением. Еще в 1996 г. некоторыми членами СВОП были опубликованы подробные и доказательные расчеты относительно размеров военной организации, сопоставимой с возможностями государства по ее содержанию, но соответствующих решений не последовало: такой шаг требовал проявления политической воли, ибо являлся слишком кардинальным по сути. В ином случае перегрузка ресурсной базы военным бременем неминуемо подорвет экономику, гражданские функции государства и в конечном итоге саму обороноспособность.

4. Распределение ресурсов между ядерными силами и силами общего назначения

Располагая примерно 50% экономического потенциала США, Советский Союз создал самую большую в мире армию, сопоставимую в техническом отношении с вооруженными силами США, а по многим параметрам и превосходящую их. Причем по некоторым количественным характеристикам советские Вооруженные силы превосходили армии всех стран НАТО, Японии и Китая, вместе взятые (бронетанковая техника, ствольная артиллерия, ракеты и авиация ПВО, подводные лодки, баллистические ракеты межконтинентальной, средней и малой дальности, антиракеты ПРО, оперативно-тактические ядерные боеприпасы и пр.). То же относилось к ежегодному производству основных классов вооружений и боевой техники, где СССР уступал Западу лишь по строительству крупных кораблей.

Очевидно, то, что время ушло безвозвратно. При сохранении существующей структуры военного бюджета в части соотношения средств, идущих на содержание ВС и на инвестиции (примерно 65:35), а также по уровню инвестиционных затрат на российские стратегические ядерные силы (СЯС), направление дрейфа очевидно. К 2010 г. СЯС уменьшатся до уровня примерно 500 боеголовок, а силы общего назначения будут располагать приблизительно 40 дивизионными эквивалентами сухопутных войск, ВВС и ВМФ (т. е. около 20 сухопутных дивизий и приблизительно 1500-2000 боевых самолетов и 100-150 крупных кораблей и подлодок), оснащенными в основном устаревшим вооружением и техникой, не обеспеченными горючим, ремонтом и запчастями, с низким уровнем боевой подготовки и некомплектом личного состава. Таким образом, российские Вооруженные Силы будут опускаться к модели китайской армии 70-х гг.

Подобный дрейф неприемлем для России ни с точки зрения внутренней стабильности, ни в плане обеспечения ее обороноспособности, ни в смысле поддержания достойных политических отношений с США и другими странами. Россия тогда в значительной мере утратит потенциал ядерного сдерживания, но все равно не будет иметь достаточно сил общего назначения для отражения крупных вероятных угроз по основным стратегическим направлениям на западе, юге или востоке.

Какие же пути открыты для России в имеющихся рамках демографии, финансирования и геостратегии?

Один лежит на поверхности. Раз по ВВП и уровню военного бюджета Россия близка к Великобритании и Франции, то, может быть, ей и надо привести свои ВС к их модели (300-400 тыс. человек и 400-500 ядерных боеголовок)? Указанный выбор весьма сомнителен. 4.4.1.1. Во-первых, геостратегическое положение России совсем иное, чем у этих стран. Кроме того, уменьшение армии в три-четыре раза и ядерного потенциала в 10 раз с приспосабливанием их к финансовым возможностям содержания и модернизации потребует в ближайшие несколько лет огромных средств на сокращение офицерского корпуса, реорганизацию ВС, складирование и утилизацию боевой техники и ядерных боеприпасов, свертывание военной инфраструктуры, закрытие и конверсию предприятий оборонной промышленности. То есть, прежде чем наступит искомая экономия и армия придет в соответствие с наличными деньгами, потребуется ежегодно тратить, по самым грубым подсчетам, на 30-40% больше средств на военные нужды, чем в настоящее время.

Преобразованные столь дорогой ценой Вооруженные Силы, скроенные по англо-французским меркам, будут, конечно, гораздо лучше обеспечены и подготовлены, чем нынешние российские (возможен и переход на полный контракт). Однако их способность обеспечить безопасность и политические интересы России на разных окраинах ее огромной территории и в мире в целом будет очень сомнительна.

Очевидно, что предпочтителен другой путь, который позволил бы сохранить ракетно-ядерные силы (в первую очередь - наземного и морского базирования) и весь их комплекс управления и обеспечения на уровне США, т. е. остаться по этому пункту в первой лиге. А силы общего назначения сократить, условно говоря, до уровня высокотехнизированных средних армий разряда Франции, Великобритании и ФРГ. Вместе с личным составом стратегических сил Россия могла бы тогда располагать армией в 700-800 тыс. человек.

В этом случае можно было бы на период до 2005 г. пойти на сокращение сил общего назначения (СОН) - например, до 20 боеготовых дивизий СВ, ВВС и ВМФ, выделив на само сокращение дополнительные средства (около 2-3 млрд. руб. в год). В таком случае можно было бы изменить структуру военного бюджета и делить средства на содержание и инвестиции в соотношении 55:45 и при этом перераспределить инвестиционную часть в пользу СЯС (например, до 20-25 млрд. руб. в год или около 1 млрд. долл.).

Тогда Россия могла бы к 2010 г. иметь около 1500 боеголовок в СЯС, сохранив приемлемый баланс сил с США. На весь прогнозируемый период сил общего назначения было бы достаточно для решения задач в локальных конфликтах на юге. Также этих компактных сил при техническом перевооружении ВВС (включая ПВО) и ВМФ было бы достаточно для сдерживания на западных направлениях угрозы "балканского" типа - т. е. агрессии с применением высокоточных авиационно-ракетных ударов с минимальными потерями для агрессора. Более масштабные угрозы парировались бы за счет ядерного сдерживания. В случае необходимости после 2005 г. СОН можно было бы несколько увеличить (до 25 боеготовых дивизий) и повысить уровень их технической оснащенности без ущерба для выполнения программы развития СЯС.

В еще большей мере означенный выбор положительно сказался бы на развитии космических средств военного назначения - предупреждения, связи, разведки, навигации, метеорологии. Эти средства поднимают на качественно новый уровень боевые возможности не только стратегических ядерных сил, но и в значительной степени сил общего назначения, а требуют они для своего развития относительно небольших средств.

Оставшись сверхдержавой, сопоставимой с США по ядерным силам, информационным и космическим системам, Россия сохранила бы особые стратегические отношения с ними и вместе с тем эксклюзивную роль в мире, не переходя во вторую или третью категорию военных держав. Поддерживалась бы заинтересованность США в последующих переговорах с Москвой по наступательным и оборонительным стратегическим вооружениям, нераспространению ядерного оружия и ракетных технологий со всем комплексом увязанных с этим политических и экономических взаимоотношений двух держав и их союзников.

Далее, благодаря ядерному потенциалу первого разряда, России будет легче обеспечивать безопасность на Западе даже в случае продвижения НАТО на Восток и добиваться учета своих интересов в европейских делах, нежели делать это в случае скатывания ко второй или третьей категории. Тем более это важно на Востоке, поскольку там ни одна из держав в обозримой перспективе не сможет сравняться с Россией по стратегическому потенциалу, если он будет поддерживаться на достаточном уровне.

Этого не скажешь о силах общего назначения, тем более учитывая невыгодные для России геостратегические, экономические и демографические моменты. На Востоке еще более чем на Западе, сдерживание на базе ядерного превосходства необходимо для восполнения слабости России по силам общего назначения. Ни на Западе, ни на Востоке Россия не сможет поддерживать паритет по обычным ВС с вероятными оппонентами. Но в этом и нет нужды: ограниченные неядерные силы передового базирования будут достаточны для прикрытия российских рубежей в локальных кризисах, региональных конфликтах и в качестве "приводного ремня" к стратегическим силам - для парирования гипотетических широкомасштабных угроз. Этой же цели должны служить небольшие, но высокоживучие и гибко управляемые тактические ядерные средства (на авиационных и ракетных носителях), а также в перспективе, с появлением экономических возможностей, - системы высокоточного оружия.

Что касается экономической стороны дела, то предлагаемый путь возможен только в случае радикального улучшения экономической ситуации в стране и достижения высоких (не менее 8-10% роста ВНП в год) и стабильных в течение ближайших 10-15 лет темпов роста экономики.

5. Принципы комплектования и социальные вопросы военной политики

Одной из крупнейших проблем, связанных с проведением военной реформы в России, является выбор принципов комплектования Вооруженных Сил и других силовых структур Российской Федерации. От этого зависит как качество личного состава, его способность выполнять современные задачи на высоком уровне, так и соотношение ассигнований внутри военного бюджета: на содержание военных структур и на инвестиционные расходы, которые включают в себя затраты на НИОКР, закупки ВиВТ, ремонт существующих систем ВиВТ и капитальное строительство.

В известном смысле эти потребности противоположны: более высокое качество личного состава требует больше средств на содержание и боевую подготовку (особенно при переходе полностью на контрактное комплектование), что в заданных бюджетных пределах может идти только за счет технического оснащения, и наоборот.

Однако повышение технического уровня ВС, в свою очередь, предполагает более качественный личный состав, который стоит намного дороже. В этом сложном уравнении четыре элемента: общая численность ВС, объем военного бюджета, соотношение призыв-контракт и соотношение содержание-инвестиции - тесно взаимосвязаны и определяют точки отсчета при выборе пути.

В СССР на инвестиционные расходы приходилось приблизительно 70% затрат на национальную оборону, а на содержание военных структур - около 30%. В течение 90-х гг. при резком сокращении абсолютного объема военных расходов это соотношение изменилось диаметрально: на содержание расходовалось примерно 70% военных расходов, а на инвестиции - около 30%, причем основная часть средств, выделяемых на НИОКР, закупки и капитальное строительство, направлялась на заработную плату работникам оборонных отраслей промышленности.

Таким образом, в последние годы расходы на национальную оборону направлялись лишь на нищенское содержание армии и работников оборонных отраслей промышленности, в то время как снабжение Вооруженных Сил и других силовых структур современным вооружением и военной техникой практически прекратилось и уровень современных образцов ВиВТ в ВС сократился с 70% в 1990 г. до 20-25% в 1999 г. В то же время для поддержания российских силовых структур на современном техническом уровне требуется, чтобы при адекватности размеров Вооруженных Сил и военного бюджета на содержание выделялось 50-55% всех военных затрат, а на инвестиционные расходы - 45-50%.

В настоящее время комплектование Вооруженных Сил и других воинских формирований, организаций и органов производится в соответствии с Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе", в соответствии с которым существует два вида комплектования должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации: по контракту и по призыву.

Профессиональная подготовленность военнослужащих по призыву, как правило, ниже, чем военнослужащих по контракту. Молодые солдаты и сержанты, призываемые на военную службу в возрасте 18-20 лет, не имеют ни жизненного опыта, необходимого для выполнения воинского долга, ни сильной мотивации к службе, ни теоретической подготовки, необходимой для обслуживания и применения современного вооружения и военной техники (что особенно сказывается в последние годы, когда уровень образования среди молодежи значительно снизился). В этом отношении военнослужащие, поступающие на военную службу по контракту, имеют более высокие показатели.

Комплектование вооруженных сил в развитых странах Запада осуществляется как по добровольческому принципу (по контракту), так и по призыву, а также на смешанной основе. Например, вооруженные силы США комплектуются только добровольцами, вооруженные силы Израиля - только призывниками, причем призыву подлежат и женщины. Вооруженные силы Германии комплектуются по смешанному принципу, причем основной вид комплектования здесь - по контракту. В США военнослужащие-добровольцы из числа рядового состава получают достаточно высокое денежное довольствие, а также имеют высокие социальные льготы, в том числе по жилью и по возможности получения высшего образования за счет государства. В сумме это обходится казне более чем в 100 тыс. долл. в год на одного военнослужащего.

России такой уровень обеспечения, очевидно, не под силу как в настоящее время, так и в обозримом будущем. В целях привлечения на военную службу рядовыми и сержантами образованных молодых людей необходимо обеспечивать их денежным содержанием хотя бы на уровне 2000-2500 руб. в месяц (в настоящее время денежное содержание солдата-контрактника составляет около 1000 руб.).

Если перевести весь переменный состав ВС на добровольческий принцип комплектования при сохранении нынешней численности ВС России примерно в 1 млн. 200 тыс. человек, то это потребует дополнительных расходов в размере более 5,2 млрд. руб. Если еще и увеличить денежное довольствие контрактников до 2000 руб. в месяц, то в целом это потребует дополнительно 13 млрд. руб. по сравнению с планируемыми затратами на 2000 г. Однако повышать денежное довольствие только солдатам и сержантам-контрактникам нельзя, так как оно станет значительно выше, чем у прапорщиков и младших офицеров. Поэтому необходимо будет также в два раза увеличить денежное довольствие и остальным военнослужащим. Это потребует дополнительно еще 18,6 млрд. руб., а в сумме (с контрактниками) - 31,6 млрд. руб., что составило бы около 22% расходов на национальную оборону в 2000 г.

В то же время если финансирование национальной обороны будет обеспечено в размере 3,5% от ВВП (это составило бы 186,25 млрд. руб. вместо 140,85 млрд., утвержденных законом о бюджете на 2000 г.), то прибавка в размере 45,4 млрд. руб. могла бы обеспечить и увеличение денежного довольствия с учетом перевода всех призывников на контрактную службу и направление дополнительно 13,8 млрд. руб. (плюс 20%) на инвестиционные расходы.

Таким образом, даже Российская армия нынешней численности могла бы быть переведена на контрактный принцип при резком пропорциональном увеличении денежного довольствия всему личному составу, если бы выполнялся президентский указ о выделении на национальную оборону не менее 3,5% ВВП. Однако при этом не удалось бы радикально повысить объем инвестиционных статей и коренным образом улучшить положение в ВПК. Чтобы достичь и этого, необходимо дальнейшее сокращение численности ВС. Как представляется, в оптимальном варианте доведение военных расходов до 3,5% ВВП позволило бы перераспределить ассигнования на инвестиционные статьи (45%) и перевести армию полностью на контракт с пропорциональным удвоением денежного содержания - при сокращении личного состава еще на 400 тыс. человек - примерно до 800-850 тыс. военнослужащих. По мнению ряда экспертов, Вооруженные Силы такой общей численностью при сохранении надежного ядерного щита будут способны эффективно обеспечивать защиту России от основных внешних угроз.

Дальнейшее сокращение и реорганизация ВС потребуют 6-8 млрд. руб. ежегодно в течение 3-5 лет. Однако основания для такого радикального решения совершенно очевидны, поскольку армия не выдержит еще нескольких лет сегодняшнего плачевного состояния. Тем более рухнут оборонная промышленность и наука, "задавленные" расходами на содержание ВС.

Не дожидаясь перевода на новый принцип комплектования видов ВС в целом, можно было бы уже сейчас приступить к формированию одной-двух мобильных дивизий, укомплектованных только военнослужащими-контрактниками, для участия в миротворческих операциях, а также для использования в "горячих точках" внутри страны.

Важнейшим инструментом повышения эффективности армии является территориальный принцип комплектования и принцип "землячества".

Не случайно его используют не только все страны с милиционными и кадрово-призывными армиями, но и ряд стран с добровольческими вооруженными силами. Например, в английской армии традиционно используется так называемый территориально-полковой метод комплектования, в соответствии с которым полки сухопутных войск комплектуются с учетом регионального деления страны. Так что географические названия английских полков (йоркширский, ланкаширский и т.д.) - не только дань традиции, но и прямое отражение территориального принципа их комплектования.

В 1981 г. США также начали внедрять территориальный ("земляческий") принцип комплектования своих сухопутных войск, носивших до этого в основном экстерриториальный характер (военнослужащий мог повлиять на место своей службы только при заключении контракта по найму). Перевод американцами значительной части своих вооруженных сил на территориальную систему комплектования объясняется не столько влиянием английского примера, сколько использованием опыта Второй мировой войны. Изучая причины поразившей их стойкости немецких войск, оказывавших упорное сопротивление противнику даже в условиях полного превосходства последнего в танках и авиации, американцы пришли к выводу, что секрет этой стойкости заключается прежде всего в том, что немецкая армия была сверху донизу построена по территориальному принципу, придававшему ей повышенную, по сравнению с экстерриториальной армией США того времени, спайку, особенно в нижнем звене (взвод-рота-батальон).  
О том, что в передовых армиях мира признают важность "локального патриотизма" в поддержании высокого морально-психологического настроения солдата, свидетельствует и тот факт, что американские военнослужащие голосуют во время выборов не в местах своего расквартирования, а там, где они были призваны на службу.

Россия до сих пор остается единственной страной в мире, придерживающейся принципа экстерриториальности воинской службы, предполагающего отказ военнослужащему в праве служить в том административно-территориальном районе страны (области, республики), где он проживал до призыва в армию, а также отказ, в случае передислокации в другой регион, в праве служить в одном подразделении (части) вместе с земляками.

Ни один из принципов комплектования армии не отстаивался советским руководством столь бескомпромиссно и рьяно, как принцип экстерриториальности. Российская армия также продолжает придерживаться этого принципа, хотя в отдельных случаях и разрешает призывникам служить недалеко от места призыва. Однако такая уступка территориальному принципу делается главным образом в интересах экономии средств на транспортные расходы, а не как осознанная программа повышения боеспособности армии.

Программа жилищного обеспечения военнослужащих уже долгое время представляет собой одну из самых трудных проблем. Еще в конце 80-х гг., когда в Советском Союзе на оборону поистине "денег не считали", в армии насчитывалось до 200 тыс. бесквартирных офицеров. В настоящее время в России около 100 тыс. военнослужащих не имеют жилья.

Эта проблема имеет две составляющие. Одна состоит в том, что многие увольняемые из ВС по выслуге лет или по сокращению офицеры не обеспечиваются жильем, как положено по Закону РФ "О статусе военнослужащих". Другая сторона дела в том, что увольняемые, не имеющие жилья "на гражданке", остаются в своих частях на служебной площади (если они ее имеют) и годами ждут, когда предоставят положенное им новое жилье. Тем самым они задерживают получение служебного жилья теми офицерами и прапорщиками, которые остаются служить в Вооруженных Силах и других войсках, превращая их в бесквартирных, что пагубно сказывается на моральном духе и службе действующих офицеров.

Совершенно очевидно, что те военнослужащие, которые будут продолжать военную службу, должны обеспечиваться квартирами за счет средств федерального бюджета по целевой статье расходов "Капитальное строительство" (раздел "Национальная оборона"). При этом в первую очередь жильем должны обеспечиваться те военнослужащие, которые прослужили не менее 20 лет (т. е. уже имеют право на получение пенсии). После увольнения они будут обязаны ее освободить. Чтобы молодые офицеры не уходили с военной службы, им должна предоставляться освобождаемая и вновь построенная служебная жилая площадь, которую они обязаны будут освобождать при перемене места службы или после увольнения в запас. Ассигнования на капитальное строительство были резко увеличены в 2000 г., и если этот уровень сохранится в будущем, то вопрос обеспечения служебным жильем может за несколько лет быть решен, если уволенным офицерам будет предоставлено положенное им жилье "на гражданке".

Дополнительный источник финансирования может состоять в экономии на строительстве жилья по статье "Капитальное строительство".

Во-первых, прямое перечисление денег на личные счета офицеров, вероятно, позволит приобретать квартиры или дома за меньшую стоимость, чем они обходятся при централизованном строительстве силами Минобороны, так как каждый военнослужащий сможет более гибко решить для себя вопрос соотношения стоимости, размеров, качества и местоположения приобретаемого жилья.

Во-вторых, после того как все уволенные освободят служебные квартиры, молодые офицеры займут их или получат вновь построенное жилье, а численность ВС после сокращения стабилизируется (скажем, на уровне 800 тыс. человек), количество уходящих и приходящих офицеров уравновесится и объемы нового жилищного строительства для действующей армии резко сократятся. В основном расходы будут тогда направлены на ремонт и поддержание жилищного фонда, а экономию в виде безналичных перечислений можно будет использовать для обеспечения жильем увольняемых по выслуге лет.

**Заключение**

Круг животрепещущих проблем в сфере обороны, оставшихся в 2000 г. в наследство новому российскому руководству - Президенту, Правительству и Государственной Думе, - безусловно, не исчерпывается рассмотренными в настоящей главе темами. Вместе с тем они обозначают как бы точки отсчета в системе координат для военной политики и военного строительства РФ на пороге нового десятилетия и столетия. Выбор пути, который предстоит сделать новым лидерам России, предопределит состояние обороны и безопасности РФ, степень внутренней стабильности государства, его статус, роль и влияние в окружающем мире, характер военно-политических отношений с другими странами и в более общем плане ощутимо отразится на всей международной безопасности и стратегической стабильности не менее чем на протяжении последующих 15-20 и более лет. Пока что в оборонной политике преобладают советские традиции и инерционность.

В то же время обвинять армию и ВПК в проведении традиционной политики бессмысленно, ибо они как консервативные структуры естественным образом стремятся законсервировать существующую ситуацию, во всяком случае, до тех пор, пока руководство страны не поставит перед армией и оборонным комплексом в целом новые внятные цели и задачи.

Однако уже сейчас нам представляется очевидной необходимость переноса центра тяжести оборонных усилий страны с содержания большой, но плохо оснащенной армии и сохранения раздутой кадровой военной промышленности на создание оборонного потенциала, который может понадобиться России в будущем. Соответственно должны быть изменены и пропорции выделяемых на оборону ресурсов.

В качестве первоочередных шагов по строительству качественно новых Вооруженных Сил России, не требующих больших дополнительных затрат, можно предложить следующие меры:

В области управления военным строительством

Внедрение четкой системы государственного планирования и управления военным строительством, предусматривающей для всех силовых ведомств единый подход к краткосрочному, среднесрочному и долгосрочному планированию.

Создание гражданского Министерства обороны, что потребует радикального изменения его структуры, функций и задач. Процесс этот будет неизбежно длительным ввиду отсутствия в стране достаточного количества квалифицированных специалистов для работы в таком новом оборонном ведомстве.

Создание гражданского Министерства обороны, как свидетельствует мировой опыт, не означает, что в нем будут работать только гражданские специалисты, отделенные высокой стеной от Вооруженных Сил. Речь идет о разделении административной и оперативной (чисто военной) функций управления. Министр обороны, в отличие от начальника Генерального штаба, является, прежде всего, управленцем-администратором, и вопрос о том, носит ли он гражданское платье или военный мундир, является второстепенным по отношению к этой его основной функции. Проблема для России состоит в том, что сегодня она не располагает готовыми кадрами для выполнения этой функции.

В связи с этим постепенный переход к гражданскому Министерству обороны может осуществляться с привлечением кадров военно-промышленных агентств и мобилизационных органов Минэкономики, Административного департамента Правительства с привлечением кадровых военных. В последующем для подготовки гражданских специалистов для Минобороны следует создать специализированные учебно-исследовательские учреждения МО типа институтов и академий оборонного менеджмента, давно уже существующих в основных военных державах мира.

С целью устранения настороженности и возможного противодействия со стороны Вооруженных Сил, не имеющих опыта функционирования в рамках гражданского Министерства обороны, необходимо четкое распределение полномочий и финансовых ресурсов между Министерством обороны и Генеральным штабом. При таком разделении, по крайней мере на первом этапе своей деятельности, Министерство обороны не должно брать на себя функции прямого управления Вооруженными Силами, финансового контроля и политического надзора за ними.

Функции такого управления и надзора должен осуществлять Президент как Верховный Главнокомандующий через специально созданные органы в президентской Администрации и, возможно, через специальный личный военный штаб. Такой штаб позволит, в частности, устранить тот казус, что Президент России, являясь по Конституции Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами, фактически является главнокомандующим лишь силами и средствами, находящимися в ведении Министерства обороны. Опыт показывает, что даже внутренние конфликты требуют комплексного применения сил и средств всех силовых структур.

По вопросам военной доктрины

В целях законодательного урегулирования вопросов применения Вооруженных Сил внутри страны необходимо срочно инициировать соответствующие поправки в Законы РФ "Об обороне" и "О чрезвычайном положении" и использовать все политические возможности для скорейшего проведения их через парламент. В интересах обеспечения социальной и правовой защищенности военнослужащих, участвующих в боевых действиях при разрешении внутренних вооруженных конфликтов, следует разработать и принять Закон "О статусе участника боевых действий". В области финансового обеспечения военного строительства. Если в среднесрочной перспективе наметить в качестве условного ориентира уровень финансового обеспечения армии где-то между турецкой и европейской "планками", то идти к нему следует одновременно по нескольким взаимосвязанным путям.

Обеспечить выделение на национальную оборону не менее 3,5% российского ВВП (по плану 2000 г. 2,8%).

Продолжить постепенное и полностью обеспеченное по закону (с предоставлением жилья, выходного пособия и т. п.) сокращение численности личного состава ВС до 700-800 тыс. человек за 5-6 лет.

Изменить пропорции военного бюджета в пользу, прежде всего, боевой подготовки, а также инвестиционных статей (НИОКР, закупки ВиВТ, капстроительство, ремонт).

Обеспечить резкое повышение эффективности использования финансовых средств, улучшение механизмов контроля за исполнением военного бюджета как внутри Минобороны, так и вовне - в органах президентской, исполнительной и законодательной власти.В военно-экономической области

Во-первых, необходима решительная деспециализация военной промышленности и ее интеграция с гражданской промышленностью как основной мобилизационной базой для производства вооружения. В тех случаях, когда подобная деспециализация и интеграция с гражданской промышленностью невозможны (производство ракетного вооружения, артиллерийских систем, боеприпасов и т. п.), должна осуществляться передача этих предприятий в собственность и на полное финансирование Министерства обороны (по типу армейских арсеналов и военно-морских верфей США). Все остальные предприятия оборонной промышленности (авиакосмическая техника, средства связи, радиоэлектроника и другие высокотехнологичные отрасли) должны функционировать в соответствии с законами рыночной экономики без директивного вмешательства со стороны государства.

Во-вторых, наиболее узкоспециализированные предприятия (например, по производству ракетного оружия, бронетанкового и артстрелкового вооружения, боеприпасов) целесообразно передать в собственность и под управление гражданского Минобороны.

В-третьих, следует полностью исключить из практики Минобороны проведение всяких бартерных сделок и неплатежи (за поставки вооружения и продовольствия, коммунальные услуги, железнодорожные перевозки и т.д.), ведущие к развалу экономики страны и натравливанию общества на армию.

В-четвертых, нужен основательный пересмотр сохраняющейся архаичной системы мобилизационной подготовки промышленности. Всякое участие в ней негосударственных (частных) предприятий и компаний должно быть делом сугубо добровольным и финансироваться (в случае согласия предприятий на участие в ней) из бюджета Минобороны, а не Минэкономики, как это практикуется сегодня. Разумеется, все государственные унитарные предприятия по-прежнему обязаны выполнять все мобилизационные предписания Правительства (также за счет бюджета Минобороны).

В области военного образования и комплектования

Создать при Совете Безопасности России Центр профессионального военного образования с задачей разработки реформы системы подготовки офицерских кадров.

Создать условия для систематического самообразования офицеров по либеральным (гуманитарным) дисциплинам (курсы иностранных языков, расширение закупки и перевода для военных библиотек иностранной литературы по вопросам профессионального военного образования, военной истории, гражданского и военного права и т. п., развертывание дискуссий по вопросам профессионального военного образования в периодической печати, на семинарах, конференциях в военных академиях и т.д.).

Расширить международный обмен опытом, слушателями, литературой по вопросам профессионального военного образования с армиями других стран.

Создать систему специальных учебных заведений и курсов усовершенствования по подготовке кадрового сержантского состава, используя опыт передовых стран мира и прошлый опыт России.

Начать переход к территориальной ("земляческой") системе комплектования войск переменным личным составом, при которой военнослужащие из одного региона страны проходили бы весь период службы, начиная с учебного центра, в одном и том же подразделении (роте, батарее), входящем в состав соответствующей части. При этом обязательное прохождение службы по месту призыва отнюдь не имеется в виду (например, "рязанская" бригада может дислоцироваться в Челябинске).

По социальным вопросам. Решение проблемы обеспечения жильем увольняемых с военной службы представляется возможным направить по следующему пути.

Во-первых, определить четкий график увольнения военнослужащих на предстоящие 4-5 лет, учитывая при этом личное желание военнослужащих.

Во-вторых, каждый из увольняемых должен определить для себя место проживания после увольнения. Растратное и несообразное праву свободного выбора человека централизованное жилищное строительство для увольняемых за счет Минобороны должно быть прекращено. Необходимо заранее сообщить всем органам местного самоуправления количество военнослужащих, которые собираются прибыть к ним на постоянное место жительства в ближайшие годы, чтобы они могли изучить состояние дел на рынке жилья и предоставить соответствующую информацию.

В-третьих, в течение всех лет, предшествующих увольнению, производить равномерный перевод денежных средств (исходя из средней стоимости квадратного метра благоустроенного жилья в стране) каждому из военнослужащих на его специальный счет в Сбербанке РФ с правом перевода этих средств из рублевого эквивалента в валютный. Тем военнослужащим, которые будут увольняться непосредственно сейчас (без предварительного периода), средства необходимо переводить в полном объеме на личный счет в те отделения Сбербанка, которые расположены в районе нового места жительства. Эти деньги можно включать в счет трансфертов регионам, но со строгой гарантией их целевого использования.

**Список использованной литературы**

1. Антюшин С.С. Проблемы военной безопасности и будущего// Безопасность Евразии. 2005. №1.
2. Батьковский А.М. системные параметры перспективного обмена вооруженных сил России // Мировая экономика и международные отношения. 2005. №6
3. Денисенко П.А. Сущность и правовые аспекты военно-политического управления в РФ// право и политика. 2006. №12
4. Золотарев П. цели и приоритеты военной политики России// Россия в глобальной политики. 2007. №2.
5. Ивашев С.В. военная реформа в современной России: состояние, перспективы// Управленческое консультирование. 2006. №12.
6. Проблемы безопасности и военно-силовой политики в международных отношениях. СПб., 2007. 407 с.
7. Россия в поисках стратегии безопасности. Проблемы безопасности, ограничения вооружения, миротворчество. М., 1996. 336 с.
8. Серебреников В.В. Войны России: социально политический анализ. М., 1998. 377 с.
9. Стратеги для России: повестка дня для правительства. М., 2000. 351 с.