

Центр политических и международных
исследований

Международной Федерации мира и согласия



Коллективная безопасность для России и СНГ

(По результатам серии международных консультаций по
проблемам безопасности)

Центр политических и международных исследований
Международной Федерации мира и согласия.

Коллективная безопасность для России и СНГ

(По результатам серии международных консультаций по
проблемам безопасности)

*Направления военной реформы,
основы военной доктрины и новой
концепции разоружения.
Предложения и оценки группы
независимых экспертов.*

Под редакцией директора Центра политических и
международных исследований к.и.н. А.И.Никитина

Москва

Оглавление

| | |
|--|-----|
| А.И.Никитин. О международных неправительственных консультациях по проблемам коллективной безопасности | 3 |
| Ю.Е.Федоров. Политическое развитие и вооруженные силы в СНГ. | 6 |
| С.Н.Виноградов, И.Л.Котов, Ю.А.Чернавин. Армия в системе безопасности СНГ в переходный период. | 27 |
| Д.В.Ольшанский. Сценарные варианты сохранения и дезинтеграции вооруженных сил. | 51 |
| А.И.Владимиров. Основы военной политики Российской Федерации. | 68 |
| Ю.Я.Киршин, А.А.Данилевич.О военных доктринах Содружества независимых государств и России. | 88 |
| Соглашение о создании Совета безопасности Содружества Независимых Государств. (Проект.) | 147 |
| Положение "О Силах по поддержанию мира в СНГ". (Проект.) | 160 |
| Положение (временное) о Комитете правовой и социальной защиты военнослужащих Министерства обороны. (Проект.) | 170 |
| П.Н.Бобылев, Б.М.Макаров. Армия в демократическом обществе и демократия в армии. | 178 |
| Ю.Е.Федоров. Новая концепция разоружения. | 199 |

О международных неправительственных консультациях по проблемам коллективной безопасности

Проблемы обеспечения коллективной безопасности России и СНГ, реформирования вооруженных сил, обеспечения международной стабильности на обширном пространстве бывшего Советского Союза являются на современном этапе чрезвычайно актуальными не только в региональном, но и в мировом контексте. Процессы быстрого распада прежних и формирования новых экономических и политических связей и структур между бывшими республиками, а ныне независимыми государствами нашли свое концентрированное выражение в военно-политической сфере. На протяжении последнего года существования Союза ССР и первого года формирования СНГ и самостоятельного государства России реформирование структур безопасности и вооруженных сил носило в определенной мере стихийный характер, оставалось скорее результирующей столкновения многих противоречивых политических интересов, чем целенаправленным процессом.

В таких условиях, когда межгосударственные переговоры по проблемам вооруженных сил и создания системы безопасности Содружества в немалой степени сдерживались отсутствием у новых самостоятельных государств, образовавшихся на месте Союза ССР, собственных разработанных концепций национальной безопасности, осознанных национальных интересов в военной сфере, особую интегрирующую роль сыграли усилия неправительственных организаций. На протяжении 1991-1992 гг. группа неправительственных общественных и экспертных организаций и прежде всего Международная Федерация мира и согласия, Центр политических и международных исследований, Ассоциация содействия ООН провели серию из десяти консультативных встреч

по проблемам коллективной безопасности. В них приняли участие представители России, Литвы, Латвии, Эстонии, Украины, Беларуси, Молдовы, Казахстана, направленные парламентскими комитетами по обороне и безопасности, а также формирующимися министерствами обороны этих государств. В обсуждениях и деятельности рабочих групп приняли участие военные и гражданские, как ведомственные, так и независимые эксперты из стран СНГ и Балтии, а также стран НАТО и стран Восточной и Центральной Европы.

Задача международных неправительственных консультаций по проблемам коллективной безопасности состояла, с точки зрения их организаторов, в создании неофициального форума, позволяющего развить информационные и рабочие контакты между парламентскими, правительственными и общественными кругами государств СНГ и стран Балтии, поддержать и развить интегративные связи в период распада прежней государственности. При этом, по мнению практически всех участвующих сторон, удалось избежать какой-либо несбалансированности, диктата или доминирования с чьей-либо стороны, обеспечить атмосферу свободного обмена мнениями и совместной творческой работы. Можно без преувеличения сказать, что в сложный период социально-политических реформ данная система консультаций сыграла уникальную роль в деле взаимного ознакомления участвующих сторон с позициями друг друга, налаживании диалога, помогла формированию и, хотя бы в некоторой мере, согласованию концепций национальной безопасности новых государств.

В данном сборнике представлены некоторые результаты этой международной экспертно-консультативной работы. Вводные материалы носят информативно-оценочный характер, как, например, обзор развития событий в военно-политической сфере в период распада Союза ССР и образования новых государств, которым открывается сборник. Другие имеют характер прогнозов, опирающихся на многочисленные собранные в ходе консультаций экспертные оценки.

В деле практического формирования военной доктрины России и договорных отношений в сфере безопасности в рамках СНГ особую роль могут сыграть рекомендации относительно статуса и характера координационных органов коллективной безопасности для России и Содружества в частности, подготовленные участниками экспертных консультаций проект Соглашения о Совете безопасности СНГ и проект статуса Сил по поддержанию мира в СНГ. Содержится в сборнике и ряд непосредственных рекомендаций по содержанию военной доктрины России.

Новая система коллективной безопасности невозможна без переосмысления и реформирования всего подхода к делу разоружения, ограничения и сокращения вооруженных сил и вооружений. В силу этого предложения по созданию системы коллективной безопасности дополнены развернутыми рекомендациями по формированию новой концепции разоружения для условий, когда большое количество новых государств СНГ и Балтии стали самостоятельными участниками разоруженческого процесса, взяли на себя ряд новых обязательств в рамках СБСЕ.

Все материалы, как и работу всех консультативных встреч, объединяет понимание, что только в цивилизованном диалоге между заинтересованными сторонами, только на путях политических переговоров и взаимных консультаций может быть достигнута стабильность и взаимопонимание в сфере безопасности между новыми участниками международных отношений, сформирована шаг за шагом новая система коллективной безопасности, в которой будет положен конец противостоянию Востока и Запада и обеспечен баланс интересов всех участвующих суверенных государств.

А.И.Никитин
Директор Центра политических и
международных исследований

Политическое развитие и вооруженные силы в СНГ

Ю.Е.Федоров

Резко усилившиеся после августовских событий дезинтеграционные тенденции в СССР выдвинули проблемы вооруженных сил на один из первых планов политической жизни. Особую остроту они приобрели после распада Союза, когда процессы формирования независимых государств намного обогнали способность армии адаптироваться к происходящим переменам.

1. Между августовским путчем и образованием СНГ

Эйфория, охватившая общество после провала путча, распространилась и на проблемы, связанные с вооруженными силами. Казалось, что устранение консервативно настроенной группы армейских руководителей и начавшаяся ликвидация политорганов, проводивших в армии линию КПСС, открывают путь к проведению радикальной военной реформы. К ее основным целям относили департизацию и деполитизацию армии, "встраивание" ее в систему демократических институтов; сокращение вооруженных сил и, одновременно,

их трансформацию в относительно небольшой по численности, по высокоэффективной, построенный на современных, отвечающих концепции оборонительной достаточности принципах, инструмент обеспечения внешней безопасности государства. В наиболее широком плане речь шла о принципиальной демилитаризации общества.

Для специалистов, однако, было ясно, что осуществить эти цели значительно сложнее, чем провозгласить.

Сокращение и, одновременно, качественная модернизация огромной, более чем четырехмиллионной армии, чья боеспособность вызывает серьезные сомнения, требует, помимо всего прочего, колоссальных материальных затрат. Необходимы совершенствование всей инфраструктуры, внедрение в войска не только новых моделей оружия, но, что гораздо труднее, всей системы современных средств обеспечения надежного функционирования вооруженных сил как в мирное, так и в военное время, координальное улучшение социально-бытовых условий военнослужащих, повышение боевой выучки войск и т.д. Между тем, в последние годы армия столкнулась с очень серьезными трудностями, связанными с острой нехваткой средств.

Кроме того, перспектива ее крупных сокращений жестко поставила проблему трудоустройства и обеспечения жильем увольняемых в запас офицеров и прапорщиков. Наконец, сокращение закупок и производства вооружений порождает серьезнейший кризис военно-промышленного комплекса с очевидными опасными социально-политическими последствиями. Его конверсия, в свою очередь, невозможна без капиталовложений, оцениваемых во многие десятки миллиардов рублей. Иными словами, реформа вооруженных сил требует таких затрат, которые сегодня экономика, по-видимому, выдержать не может.

Однако это лишь одна сторона проблемы. Очень быстро все названные выше вопросы отошли на второй план в результате ясно обозначившейся перспективы раздела вооруженных сил. За создание собственных армий выступили Украина, Азербайджан и Молдова. "Похоже, - заметил после

состоявшейся в Минобороны в начале октября 1991 г. встречи полномочных представителей республик делегат Молдовы Н.Киртоакэ, - начался бракоразводный процесс с битьем посуды".

Наиболее жестко вопрос о собственных вооруженных силах был поставлен на Украине. Собственно говоря, первая, безуспешная попытка подчинить себе дислоцированные там войска была предпринята украинским руководством сразу же после путча. Тогда же началась активная правовая и организационная подготовка к формированию своей армии. 22 октября 1991 г. Верховным Советом Украины был принят в первом чтении пакет законов о вооруженных силах. Согласно им должны быть созданы сухопутные войска, военно-морской флот и ВВС общей численностью 400-450 тыс. человек. Кроме того, предполагается создание Республиканской (сейчас называется - Национальная) гвардии, численностью 35-45 тыс. человек на основе бывших внутренних войск МВД СССР, а также погранвойск.

До конца декабря 1991 г. позиции Верховного Совета Украины, с одной стороны, и его председателя, а затем Президента Украины Л.Кравчука, с другой, по военным вопросам заметно расходились. Его высказывания в ту пору сводились к тому, что параллельно с войсками, находящимися в центральном подчинении, на Украине должны быть созданы небольшие собственные вооруженные силы. "Считаю, что стратегические войска,- подчеркивал, например, он в конце ноября 1991 г.,- должны быть под единым коллективным командованием с единым Министерством обороны и Генштабом... Наше участие - только в контроле над тем, что происходит на собственной территории. При такой концепции сухоубо украинские войска могут насчитывать 90 тысяч человек или меньше... От специалистов знаю, что 90% численности

* "Коммерсант" № 41, 14-21 октября 1991 г.

приходится на стратегические войска, а не на общевойсковые". Однако на переговорах по военным вопросам осенью прошлого года украинская делегация проводила линию, отвечающую, скорее, установкам Верховного Совета. В конце же декабря 1991 г. позиция Л.Кравчука радикально изменилась.

Стремление Украины к созданию собственных мощных вооруженных сил вытекает, как представляется, из ее общеполитической установки на превращение в полностью независимую, мощную в экономическом и военном отношениях державу. Должна хотя бы через полгода быть "не просто независимая Украина, а независимая, сильная Украина, которая будет иметь свои вооруженные силы, институты власти, законы, соответствующие потребностям народа. Тогда мы скажем, что есть могучая, сильная Украина,"^{*} - заявил, например, Л.Кравчук уже после упразднения СССР. Иными словами, вооруженные силы украинское руководство рассматривает не только как атрибут независимости, но и как один из важнейших компонентов государственной мощи и, возможно, инструментов политики.

В октябре 1991 г. на путь создания своих вооруженных сил встал и Азербайджан. Мотивы этого связаны во многом с конфликтом из-за Нагорного Карабаха. Судя по сообщениям печати, в первых числах октября руководство Азербайджана обратилось к Министерству обороны СССР с требованием, чтобы расположенные там части советских вооруженных сил поддержали его в борьбе с Арменией. Ответ был негативным. Тогда в Баку были приняты свои меры. 9-10 октября 1991 г. на закрытом заседании азербайджанского парламента был принят закон "О создании сил национальной самообороны" численностью до 30 тыс. человек. Одновременно было поставлено требование о передаче Азербайджану большей час-

* "Известия", 25 ноября 1991 г.

** "Независимая газета", 30 января 1992 г.

ти военной техники и снаряжения, находящихся на его территории. "...четвертый год, - заявил тогда А.Муталибов,- со стороны соседней республики имеет место агрессия против Азербайджана, а центральное руководство обнаружило полную неспособность оградить нас от посягательств. Вот почему мы решили взять на себя функцию по обороне республики". 11 октября А.Муталибов поставил вопрос о передаче вооружений на заседании Госсовета. М.Горбачев, в ответ, сказал, что "с пониманием относится к этой проблеме", но вооружения, разумеется, Азербайджану переданы не были.

В начале осени 1991 г. ясно обозначилось неприятие идеи единых вооруженных сил и Молдовой. Связано оно было не только с ее стремлением к максимальной независимости от союзного Центра, но и с острой ситуацией в Приднестровье и Гагаузии. По сообщениям прессы, дислоцированные в Молдове части 14-ой армии, особенно офицерский корпус, склонны поддержать скорее позицию Тирасполя, чем Кишинева. Уже одно это не может не подталкивать молдавское руководство к тому, чтобы освободиться от такой армии (хотя, разумеется, не от вооружений). Вместе с тем, проведение такой политики может вызвать опасную для Кишинева реакцию в армейских частях. Этим, видимо, можно объяснить выдержанную, спокойную линию руководства Молдовы в военных делах.

Таким образом, уже через несколько недель после провала путча возник острый кризис, связанный с судьбой армии. Украина, Азербайджан и Молдова выступили против установки союзного руководства и Министерства обороны на сохранение единых вооруженных сил любыми способами. Позиция этих трех республик, особенно Украины, по сути дела, заблокировала решение вопроса о будущем армии.

В качестве компромисса была предложена идея "объеди-

* "Независимая газета", 24 октября 1991 г.

** Там же.

ненных" вооруженных сил. Ее официально выдвинуло руководство России. 28 октября 1991 г. Б.Ельцин заявил, что "политически более оправдано иметь Объединенные вооруженные силы Содружества суверенных государств под единым контролем". Комментируя это заявление, российский госсекретарь по вопросам обороны К.Кобец сформулировал два принципиальных момента:

- сохранения под централизованным контролем единых стратегических сил сдерживания, которые включают в себя собственно стратегические ядерные силы, а также системы раннего обнаружения, противоракетной обороны, космическую разведку и т.д.;

- на базе национальных вооруженных сил, которые не включают в себя стратегические компоненты, создаются объединенные вооруженные силы в рамках единого стратегического пространства с единым оперативно-стратегическим замыслом, единой системой подготовки кадров, управления оружием и войсками.

Такая схема, признавая де-юре право суверенных государств на создание собственных армий, могла бы стать основой компромисса в том случае, если бы все государства, и особенно Украина, проявили политическую склонность к его поискам. Однако вкладываемая в понятие "единого" или "общего военно-стратегического пространства" предпосылка единой системы управления оружием и войсками и единого оперативно-стратегического замысла по сути дела сводила идею "объединенных вооруженных сил" лишь к расширению участия суверенных государств в процессе принятия решений по военным вопросам при сохранении единой военной структуры.

В ноябре 1991 г. проблема будущего вооруженных сил переместилась на высший политический уровень. Предполагалось, что ее принципиальное решение будет найдено в

* "Независимая газета", 30 октября 1991 г.

процессе подготовки нового союзного договора.

Дискуссионным является вопрос о том, можно ли было в первые недели после путча переломить дезинтеграционные тенденции, нараставшие в стране и, естественно, непосредственным образом сказавшиеся на вооруженных силах. Однако вряд ли может вызывать сомнение, что прогрессирующая деградация бывшего союзного руководства по сути дела предопределила не только личный крах М.Горбачева и его ближайшего окружения, но и распад СССР.

2. Образование СНГ и углубление кризиса, связанного с вооруженными силами

Подписание 8 декабря 1991 г. в Беловежской Пуще соглашения руководителей трех республик, предусматривавшего ликвидацию СССР, придало армии на некоторое время ключевую политическую роль. Фактически руководство вооруженных сил как в центре, так и на местах оказалось перед дилеммой: остаться верным законному Президенту СССР и Главнокомандующему или поддержать тех, кто аннулировал Советский Союз. Подробности происходивших тогда событий известны во всей полноте лишь их непосредственным участникам. Однако позиция армии, как представляется, во многом была предопределена тем, что роль шла об отношении не к абстрактному Президенту СССР, а к вполне конкретной личности - М.Горбачеву. Его политическое банкротство осенью 1991 г. было уже более чем очевидным, но альтернативной фигуры, способной занять его пост не было. Кроме того, в армии уже давно сформировалось устойчивое отрицательное отношение к М.Горбачеву.

Выступления представителей армейского командования, сделанные после встреч с М.Горбачевым и Б.Ельциным сразу после подписания соглашения о создании СНГ, содержали три ключевые позиции:

- вооруженные силы служат Отечеству;
- должно быть сохранено их единство;
- необходимо обеспечить защиту военнослужащих в соци-

альном и материальном отношениях.

Показательно, например, высказывание начальника Управления делами МО СССР генерал-лейтенанта Л.Ивашова. "Думаю,- сказал он,- те вопросы, которые ныне муссируются - чья сегодня армия: Горбачева или Ельцина, не отражают проблем, волнующих сегодня армию. Она у нас народная, единая, служит Отечеству. Участники встречи правильно восприняли позиции обоих президентов - идти по пути реформ, не дать распасться обществу, стране, сохранить единые Вооруженные Силы. Должны быть защищены в правовом, социальном плане и люди в погонах. У Б.Ельцина диалог с военными оказался более конкретным".*

Подобная позиция армии лишила М.Горбачева последнего шанса удержаться на посту Президента СССР. Однако важнейшим условием поддержки Содружества Независимых Государств со стороны руководства вооруженных сил было сохранение их единства. Последнее отражало принципиальную позицию Министерства обороны.

В самом Соглашении о СНГ говорилось о сохранении и поддержании общего военно-стратегического пространства под единым командованием. Это в общем отвечало устремлениям Минобороны теперь уже бывшего СССР. Однако при ратификации этого документа украинским Верховным Советом были сделаны принципиальные оговорки. В частности, добавлена следующая формула: "Государства-члены Содружества реформируют размещенные на их территории группировки вооруженных сил бывшего Союза ССР и, создавая на их базе собственные вооруженные силы, будут сотрудничать в обеспечении международного мира и безопасности".**

12 декабря 1991 г. президент Украины подписал Указ о принятии на себя обязанностей главнокомандующего вооруженными силами Украины, которые должны быть созданы на

* "Советская Россия", 17 декабря 1991 г.

** "Российская газета", 14 декабря 1991 г.

базе войск Киевского, Прикарпатского и Одесского военных округов, а также Черноморского флота. Однако 15 декабря 1991 г. он дал интерпретацию украинской линии, которая должна была, успокоить сторонников сохранения единых вооруженных сил. Украина, заявил он, будет иметь свою "небольшую по численности" армию, "взаимодействуя и согласуя все решения с государствами Содружества и с ныне действующим Министерством обороны СССР". Принципиально важным был следующий элемент его позиции: масштабы украинских вооруженных сил будут определены после того, как Министерство обороны СССР даст ясные определения - что относится к военно-стратегическим силам на территории Украины, а что - к нестратегическим. * Иными словами, Минобороны давался как бы картбланш: оно должно было само определить, какие компоненты вооруженных сил относятся к "военно-стратегическим" и, следовательно, остаются под централизованным контролем.

Общепринятой интерпретации термина "военно-стратегический" не существует. Используя его, хотели, видимо, охватить этим понятием не только стратегические ядерные силы (РВСН, стратегический компонент ВМФ, т.е. ПЛАРБ дальнюю авиацию) и средства их обеспечения (СККП, СПРН, ПРО, ПВО, космическую разведку и т.д.), но и определенные компоненты сил общего назначения. В первую очередь речь шла о ВМФ и авиации.

Такая постановка вопроса устраивала в тот момент и руководство России. "Пользуясь своим правом независимого государства,- заявил в те дни Б.Ельцин,- Украина желает создать свою армию, но в этом, на наш взгляд, нет никакой опасности, поскольку ядерные и стратегические силы останутся... под объединенным командованием. Украина сможет контролировать также небольшие оперативные морские сое-

* "Красная звезда", 17 декабря 1991 г.

динения на Черном море".*

Объяснить позицию Киева в те дни можно, вероятно, в значительной мере нежеланием обострять отношения с Министерством обороны бывшего СССР и Россией до того, как будет окончательно решен вопрос об отставке М.Горбачева.

Еще один шаг в середине декабря 1991 г. по пути создания собственных вооруженных сил сделало руководство Азербайджана. 17 декабря была опубликована серия указов Президента А.Муталибова. В частности, он принял на себя обязанности главнокомандующего всеми вооруженными силами, находящимися на территории республики, за исключением стратегических сил сдерживания.

Особое значение после ликвидации СССР приобрел вопрос о советском ядерном арсенале. Перспектива его "расползания" вызвала острое беспокойство и в СНГ, и на Западе. Нельзя исключить, что сохранение ядерного оружия бывшего СССР под единым контролем было одним из условий принятия ведущими странами Запада перспективы ликвидации СССР.

В принципиальном плане вопрос о ядерном оружии был решен на алма-атинской встрече 21 декабря 1991 г. В подписанной там декларации подчеркивается: "...будет сохранено объединенное командование военно-стратегическими силами и единый контроль над ядерным оружием". В Соглашении о соответствующих мерах в отношении ядерного оружия, в частности, содержатся:

- обязательство Беларуси, Казахстана, Украины и России совместно вырабатывать политику по ядерным проблемам;
- положение о том, что до полной ликвидации ядерного оружия на территориях Украины и Беларуси решение о его применении принимается Президентом России по согласованию с руководством Беларуси, Казахстана, Украины;
- обязательство Украины и Беларуси присоединиться к

* "Российская газета", 19 декабря 1991 г.

Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве неядерных государств;

- обязательство Беларуси, Казахстана, Украины до 1 июля 1992 г. вывезти тактическое ядерное оружие на центральные предзаводские базы для разукрупнения под совместным контролем. 30 декабря 1991 г. в Минске руководством Украины было заявлено, что вывод с ее территории всего ядерного оружия для ликвидации должен быть завершен в 1994 г.

Согласованные в Алма-Ате положения, разумеется, не исчерпывают всего комплекса связанных с ядерным оружием проблем. На первый план вышел вопрос о том, кто и как решает текущие проблемы управления этими системами, какие, собственно, решения может принимать в отношении их Президент России.

Уже через несколько дней руководство Украины дало свою интерпретацию контроля над ядерным оружием. Отрицая возможность передачи Президенту России единоличного права управлять расположенным на Украине ядерным оружием, Л.Кравчук подчеркнул, что "это должен быть контроль за неиспользованием ядерного оружия. Я подчеркиваю не за использованием, а за неиспользованием". Не отрицая того, что Президент России может верховным главнокомандующим стратегическими силами, он обусловил это тем, что "наши стратегические ракеты и тактическое ядерное оружие снимаются с боевого дежурства".

В позиции Украины явно проявились и другие симптомы тенденции к тому, чтобы максимально ослабить военные связи с Россией и другими странами СНГ, обусловленные единством стратегических сил. Не случайно при обсуждении Соглашения по оборонным вопросам на минской (30 декабря 1991 г.) встрече лидеров СНГ украинская делегация потре-

* "Известия", 25 декабря 1991 г.

бовала, чтобы его действие прекращалось "в отношении того государства-участника, с территории которого вывезено для уничтожения ядерное оружие".* Такая линия в перспективе может привести к серьезному ослаблению серийных стратегических сил Содружества. Эффективность их зависит во многом от бесперебойного функционирования систем разведки, связи, оповещения и т.д., многие важные элементы которых, прежде всего крупные РЛС систем ПВО, ПРО, СККП и других расположены на Украине.

Ратификация минского Соглашения о СНГ, успешное проведение алма-атинской встречи и уход М.Горбачева в отставку устранили юридические основания для эвентуального вмешательства военных с целью восстановления СССР (или, точнее, какого-либо федеративного государства на его территории). После этого позиция Украины резко изменилась. От гибкой тактики, нацеленной, как можно предположить, на успокоение армейского и российского руководства, Киев перешел к исключительно жесткой линии на "национализацию" расположенных на украинской территории войск, кроме, естественно, ядерных стратегических сил, от которых он, однако, старается избавиться как можно быстрее.

С особой силой разногласия по военным вопросам проявились на минской встрече лидеров СНГ 30 декабря 1991 г. В центре их оказалась проблема сил общего назначения.

Перед встречей в Минске, казалось, были найдены принципиальные подходы к решению спорных вопросов. На совещании министров обороны в Москве 26-27 декабря 1991 г. был согласован ряд важных положений и текстов. Среди них - определение стратегических сил, к которым были отнесены соединения, части, учреждения, военно-учебные заведения РВСН, ВВС, ВМФ, ПВО, космических войск, ВДВ, стратегической разведки и некоторые другие части, силы и средства,

* "Независимая газета", 3 января 1992 г.

обеспечивающие управление и работоспособность стратегических сил.

Там же было выработано и определение объединенных сил общего назначения. К ним отнесли соединения, части, учреждения, военно-учебные заведения и другие военные объекты, находящиеся на территории государств Содружества, но не являющиеся частью стратегических сил или частью вооруженных сил независимых государств. Такие силы, как предполагалось, должны комплектоваться на основе территориального принципа и находиться под объединенным командованием. Финансирование стратегических и объединенных сил общего назначения предполагалось осуществлять из консолидированного бюджета, причем величина вклада каждого государства рассчитывалась с учетом численности войск, дислоцированных на его территории; численности населения; объема национального дохода и ВНП.

В согласованном тексте Соглашения по вопросам обороны признавалось право государств на создание собственных вооруженных сил. Однако подчеркивалось, что происходить это будет поэтапно и на основе взаимных договоренностей всех заинтересованных сторон о передаче сил и средств Вооруженных Сил и внутренних войск государствам-участникам Содружества. Говорилось и об образовании объединенного командования силами общего назначения.

Такая схема, казалось, намечала выход из тупика. С одной стороны, Министерство обороны признавало право каждого государства Содружества иметь свои национальные вооруженные силы. Но, с другой, - в силу экономических соображений большинство государств скорее всего ограничилось бы чисто символическими национальными контингентами, тогда как основной костяк армии остался бы под единым командо-

* "Postfactum News Agency" Annex to PF Military Bulletin 30 December, 1991, p.1.

** Ibid, p.4.

*** "Независимая газета", 3 января 1992 г.

ванием, в систему которого были бы встроены коллективные органы, принимающие наиболее важные решения. При этом сам процесс создания национальных армий велся бы на "основе взаимных договоренностей", что неизбежно растягивало бы его во времени. Вооруженные силы, таким образом, получали возможность приспособиться к неизбежным крупным переменам.

Однако на минской встрече 30 декабря 1991 г. эта договоренность была "взорвана". Делегации Азербайджана, Молдовы и Украины потребовали 30 декабря 1991 г. передачи войск в непосредственное подчинение государствам-участникам, объявившим о создании собственных вооруженных сил, и освобождения их личного состава от принятой ранее военной присяги.

3. Российско-украинское противостояние

В центре российско-украинского противостояния оказались вопросы Черноморского флота и военной присяги. Сразу же после минской встречи украинское руководство объявило о том, что Черноморский флот переходит в собственность Украины, а его личный состав, как и личный состав всех других дислоцированных там войск, кроме стратегических ядерных сил должен до 20 января 1992 г. принять присягу на верность Украине. Это породило острый российско-украинский конфликт.

Основные его моменты в общем хорошо известны.

В ответ на действия украинского руководства лидеры России заявили о том, что Черноморский флот был и остается российским. (Несколько позже было сказано, что он принадлежит СНГ.) Параллельно, в войска, в том числе находящиеся за пределами России, была направлена шифрограмма о принятии присяги на верность Российской Федерации. Распространились слухи о том, что Президент Б.Ельцин готов подписать Указ о передаче под юрисдикцию России всех вооруженных сил бывшего СССР.

Конфликт, таким образом, вошел в опасную фазу. Если

бы военнотружущие на Украине были поставлены перед выбором - присягать России или Украине, то, скорее всего, в частях и соединениях возникло бы серьезное противостояние с непредсказуемым исходом. Нельзя не учитывать при этом, что в офицерском корпусе дислоцированных на Украине войск украинцы составляют менее 30 процентов.

Острота ситуации несколько снизилась к середине января 1992 г. российская и украинская делегации договорились не предпринимать односторонних действий. Была достигнута и договоренность относительно Черноморского флота. Согласно ей корабли с ядерным оружием должны перейти в подчинение СНГ, а остальные - переданы Украине. Руководство вооруженных сил СНГ также дезавуировало свои указания о присяге Российской Федерации. (Было объяснено, что текст ее был направлен в войска для обсуждения.)

Положение, однако, остается сложным. Продолжается принятие украинской присяги в сухопутных войсках. К 20 января ее приняли около 300 тыс. человек. Договоренность относительно флота оставляет открытыми ряд важных вопросов. Неясно, например, идет ли речь о кораблях, способных нести ядерное оружие или же о реально имеющих его на борту. В первую категорию попадают практически все крупные боевые корабли. При этом контроль над наличием на них ядерных боеприпасов требует инспекции на месте. Далее, кому будет принадлежать корабль, если в процессе ядерного разоружения с него будет снято ядерное оружие? Какова судьба морской авиации наземного базирования и морской пехоты?

Наконец, и это, возможно, самое главное, не решен вопрос о базах Черноморского флота, прежде всего в Севастополе. Возникает чреватое постоянным обострением обстановки положение, при котором флот принадлежит СНГ, а его главные базы находятся на украинской территории. Эта пробле-

* "Известия", 23 января 1992 г.

ма, в свою очередь, сопряжена с вопросом о будущем Крыма, и без того являющимся одним из наиболее острых моментов в российско-украинских отношениях.

Сложная ситуация сохраняется и в самом Черноморском флоте. Согласно данным опросов, около 80% его офицеров готовы присягнуть СНГ. К этому же склоняется примерно половина всего личного состава, тогда как треть его предпочитает служить под украинским флагом. Но с точки зрения материально-технического снабжения флот зависит от Украины, держащей под контролем все сухопутные коммуникации с Севастополем.

Российско-украинский конфликт, как представляется, отнюдь не сводится к спорам о флоте или о других компонентах вооруженных сил. Скорее эти споры представляют собой отражение и выражение глубокого геополитического противостояния, связанного с тем, что образование в юго-западной части бывшего СССР мощного в военном и экономическом отношении государства, подлинного регионального центра силы, контролирующего значительную часть морской торговли России и ее сухопутных коммуникаций с европейскими странами, существенно осложняет общее геостратегическое положение России.

При этом на Украине сосредоточена крупнейшая на европейской территории бывшего СССР, наилучшим образом оснащенная группировка вооруженных сил, усиленная к тому же в последнее время за счет части войск, выведенных из Восточной Европы. (Всего на Украине находится около 1,2 млн. военнослужащих, в т.ч. 520 тыч.чел. личного состава трех округов - Киевского, Прикарпатского и Одесского.) На территории же собственно России в Европе (ЛенВО, СКВО, МВО и ПУрВО) вооруженных сил имеется меньше, чем в бывших западных округах (кроме Украины, БелВО и ПрибВО), слабее развита военная инфраструктура и т.д.

Это связано с тем, что еще с дореволюционного времени в западной части страны, и особенно на Украине, дислоцировались основные, наиболее боеспособные войска, предназначенные для действий на главных - западном и юго-западном

- направлениях. В послевоенный период они представляли собой второй стратегический эшелон (первый - составляли войска, дислоцированные в ГДР, Венгрии, Польше и Чехословакии). Установление контроля Украины над находящимися на ее территории силами превратит ее в одну из крупнейших военных держав в Европе. При этом ее экономический и научно-технический потенциал, видимо, достаточен для поддержания этих вооруженных сил в боеспособном состоянии. Это, как представляется, и обуславливает напряженную реакцию российского руководства и командования ВС СНГ на процесс "украинизации" расположенной на Украине бывшей Советской армии.

4. Позиции государств Содружества по военным вопросам

Итоги минской (30 декабря 1991 г.) встречи лидеров Содружества и российско-украинский конфликт стимулировали поиски государствами СНГ своей собственной линии в военных вопросах.

Важные решения в этой области были приняты в Беларуси. 10-11 января 1992 г. ее Верховный Совет преобразовал Министерство по делам обороны в Министерство обороны; утвердил текст присяги "На верность Республике Беларусь и ее народу" (принимать ее будут, однако, только военнослужащие, призванные в ноябре-декабре 1991 г., т.е. не принимавшие еще никакой присяги), подчинил находящиеся на территории Беларуси вооруженные силы (кроме ядерных и других стратегических сил) Совету Министров. Был также принят документ, в котором, в частности, говорилось: "В вопросе о судьбе вооруженных сил бывшего Союза ССР альтернативы переговорному процессу нет... В случае срыва этого переговорного процесса по вине других заинтересован-

ных сторон Верховный Совет Беларуси оставляет за собой право в одностороннем порядке принимать решения по военной политике Республики Беларусь". Согласно заявлению министра обороны Беларуси, численность ее армии могла бы составлять около 90 тыс. человек. Она должна быть высоко-мобильной и эффективной.

В январе 1992 г. изменилась и позиция Узбекистана, руководство которого официально заявило о намерении иметь свою армию. Президент И.Каримов в связи с этим заявил: "Если будут продолжаться попытки России в единственном числе быть правопреемницей Союза, содружества не будет. Судите сами: если, скажем, командующий вооруженными силами России будет командовать вооруженными силами других республик, это противоестественно... Не возражаем против того, чтобы было единое командование стратегических сил... Но когда речь идет об обычных вооруженных силах, давайте, сказав "а", говорить "б". Давайте будет создавать объединенные вооруженные силы по типу НАТО". Несколько ранее министр по делам обороны Узбекистана заявил о готовности заменить 80% действующего офицерского состава на национальные кадры.

Новые нюансы появились в позиции Азербайджана. "Лишь после создания своих вооруженных сил, - заявил Президент А.Муталибов, - может и скорее всего появится общее военно-стратегическое пространство СНГ. По взаимной договоренности, по принципу стран НАТО, может быть создано и общее командование вооруженными силами".

Руководство Туркмении, по-видимому, все более убеждается в невозможности создания объединенных вооруженных сил Содружества в целом, но и не собирается в ближайшее время формировать свою армию. Курс взят на заключение

* "Независимая газета", 14 января 1992 г.

** "Советская Россия", 23 января 1992 г.

*** "Независимая газета", 9 января 1992 г.

**** "Известия", 23 января 1992 г.

оборонительного союза с Россией, в рамках которого дислоцированные в Туркмении войска должны финансироваться совместно с Россией, и на невмешательство во внутренние дела республики. "Честно говоря,- заявил Президент С.Ниязов,- договоренность об оборонительном союзе с Ельциным уже есть..." Для вас, подчеркнул он, обращаясь к командованию находящихся в Туркмении войск, "должно быть важным наше отношение к командованию, а будет ли оно называться командованием СНГ или России - это для Туркмении ничего не меняет".*

Казахстан поддерживает концепцию единых вооруженных сил. До тех пор пока будет сохраняться хоть малейшая возможность, по словам Президента Н.Назарбаева, он не пойдет на создание собственной армии.**

В Таджикистане и Киргизии, насколько можно судить по сообщениям прессы, пока не отказались от схемы объединенных вооруженных сил.

Руководство Армении официально не объявляло до сих пор о создании своей собственной армии. Однако есть много признаков того, что такое решение будет принято. Еще в середине декабря 1991 г. министр обороны Республики Армения сообщил, что к середине 1992 г. численность армянской армии составит 20 тыс. человек.*** С конца января 1992 г. армянские власти по сообщениям прессы стараются установить контроль над деятельностью находящихся в республике войск.

В Молдове объявлено о намерении создать свои, полностью независимые вооруженные силы численностью 12-14 тыс. человек, однако этот процесс не фиксируется. Между тем правительство Приднестровской Республики поставило целью переподчинить себе дислоцированные в республике части бывшей Советской армии и утвердило текст присяги.

* "Независимая газета", 15 января 1992 г.

** "Независимая газета", 14 декабря 1991 г.

*** "Независимая газета", 10 января 1992 г.

Таким образом, в начале 1992 г. тенденция к дезинтеграции вооруженных сил бывшего СССР явно усилилась. По-видимому, уже исчерпаны возможности не только сохранения единых, но и создания объединенных вооруженных сил СНГ. Скорее всего, между государствами бывшего СССР сложится довольно сложная система военно-политических отношений: от двух- и, возможно, многосторонних оборонительных союзов, до напряженных и, порой, остроконфликтных ситуаций.

В складывающихся условиях Россия приняла решение о создании собственной армии.

Сторонники этого решения доказывают, причем весьма убедительно, что у СНГ (даже если оно сохранится) нет и не может быть общей военной доктрины. Слишком различны геополитическое положение государств Содружества, источники внешней угрозы, возможности их нейтрализации, представления о "естественных" союзниках и потенциальных противниках. Свои интересы безопасности имеет, безусловно, и Россия. Для их обеспечения она просто не может не сформулировать военную доктрину и создать вооруженные силы. При этом принятие российской присяги, формирование собственно российской системы управления войсками, наконец, устранение неопределенности относительно судьбы армии может притормозить дезинтеграционные тенденции, которые наметились в ее части, которая находится на территории России.

Вместе с тем, создание российской армии сопряжено с большими сложностями. Оно может обострить проблему раздела вооружений, потребует больших расходов на создание на территории России необходимых дополнительных элементов инфраструктуры, систем ПВО, ПРО и т.п., для того, чтобы компенсировать те из них, которые перейдут другим независимым государствам. Но это, видимо, не самое главное. Перспектива раздела вооруженных сил вызывает острое беспокойство и напряженность в офицерском корпусе. Это понятно, поскольку создание национальных армий будет неизбежно сопряжено с серьезным сокращением вооруженных

сил и перемещением больших масс офицеров и прапорщиков. В результате в армии усилится дезорганизация и еще более обострятся социально-бытовые проблемы военнослужащих.

Армия в системе безопасности СНГ в переходный период

(Поисковый прогноз)

С.Н.Виноградов, И.Л.Котов,
Ю.А.Чернавин

Поисковый прогноз "Армия в системе безопасности СНГ в переходный период" подготовлен на основе оценок экспертов (см. приложение) в январе 1992 г. Он касается системы безопасности суверенных государств, развития их вооруженных сил в ближайшее время.

В известной части исследование ориентировано и на нормативный прогноз, позволяющий определить конкретные меры, решения в интересах формирования системы безопасности СНГ. Причем системообразующим фактором предполагается безопасность России в силу целого ряда экономических, политических, исторических, военных и других причин.

Очевидно, что сегодня происходят изменения приоритетов в обеспечении безопасности бывших республик Союзу. При этом сами приоритеты понимаются как совокупность факторов и условий их реализации, обеспечивающих стабильность функционирования, развития общества.

Прежде всего важно отметить, что совокупности взглядов на систему безопасности, имеющей концептуальный характер, до сих пор не сложилось, отсутствует и понимание, научное осмысление происходящих в ней изменений, смены приоритетов. Однако анализ мнений экспертов позволяет выстроить иерархию приоритетов, на обеспечении которых руководству России следует сосредоточить усилия.

Большинство экспертов (60%) считают, что основное внимание необходимо уделить проблемам, связанным с обеспечением безопасности в военно-политической и военной сферах, 25% - в экономической, 10% - в социальной и 5% - в экологической. То есть в условиях изменения военно-политической ситуации в мире, отсутствия былого военного противостояния систем, разрушения образа врага, тем не менее аспекты именно военно-политической безопасности сегодня признаются приоритетными. Но совершенно меняются "линии напряжения" по сравнению с существовавшими ранее, меняется соотношение уровней безопасности - А/мирового, Б/регионального, В/национального.

А. Что касается внешней, по отношению к СНГ, среды, то важно видеть изменения принципиального характера: исчезновение какой-либо военной угрозы с Запада, бессмысленность "мирного сосуществования как формы классовой борьбы" и т.д. Запад сегодня - наш естественный партнер, а в перспективе - и союзник. Однако с исчезновением противостояния Запад-Восток мир не стал безопаснее. Существуют угрозы с новых направлений - с Юга. Глобальную стабильность способны подорвать и конфликты Юг-Юг. Возможно, что процесс расползания ядерного и ракетного оружия уже не удастся удержать. Через десять - пятнадцать лет, считают некоторые эксперты, можно столкнуться с полномасштабными вооруженными силами, созданными вне рамок современных развитых стран. По-видимому, в обозримом будущем военная сила в сочетании с усилиями экономического и политического плана будет необходима для обеспечения безопасности.

Руководство России должно добиваться нового качества в

военно-политических отношениях, связанного с интеграцией в мировую военную систему. Конечно, сложность адаптации и экономических, и политических, и военных структур очень велика. Но, чтобы выжить, нам необходимо стать совместимой, а затем и естественной частью мирового сообщества. Это произойдет не скоро, но сегодня важно наладить развивающийся, устойчивый процесс.

Целью военного сотрудничества России, следовательно, приоритетом в ее военной политике, должно стать налаживание тесных связей с НАТО и, отдельно, с США, Германией, Японией и т.д., ведущих к своеобразному разделению труда в военной сфере, созданию "кооперированной" системы безопасности. При этом тот или иной участник такой системы должен нести определенную долю ответственности, играя тем самым соответствующую роль в мировой политике. В этом ряду достойное место должна и будет занимать Россия. Лишь один из 20 экспертов считает нецелесообразной такую ориентацию.

Б. Меняется военно-политическая ситуация на региональном уровне безопасности, в так называемом Ближнем Зарубежье. По мнению экспертов, в определенной ситуации возможно территориальное расчленение России.

Как считает И.Бестужев-Лада, Финляндия, к примеру, может поднять вопрос о границах 1939 г. и даже о Карелии. В Польше (плюс унияты на Украине) возможно возрождение движения за Речь Посполитую от моря до моря. Румыния, опираясь на кишиневских националистов, также способна вспомнить о границах 1939 г., желая еще и прибавки Приднестровья. Турция может выступить с поддержкой крымских татар в восстановлении их государственности, изгнании нетатарского населения из Крыма, постановке вопроса о "допетровской" границе по линии Терек-Кубань. Иран и Пакистан, возможно, попытаются включить в орбиту своего влияния среднеазиатских фундаменталистов, впоследствии поставить вопрос о границах исламского Туркменистана по нынешнему российско-казахскому рубежу. Китай, как известно, никогда не снимал своих претензий по поводу Внешней

Монголии, Тувы, территории Приморья до Амура, а при известных обстоятельствах способен распространить свои желания на Прибайкалье и всю Сибирь. Япония при первой возможности, безусловно, вернет себе все Курилы, Сахалин, и может быть, постарается иметь и часть Приморья.

Подобного рода стремления, вероятно, будут просыпаться сообразно ослаблению России, в том числе и в военном аспекте.

Следовательно, параллельно усилиям, направленным на создание региональной системы безопасности, особую - приоритетную - роль играет поддержание военной мощи России. Видимо, именно здесь следует прорабатывать вариант "достаточности обороны", "паритетности", которые потеряли смысл в их применении к США, в целом к Западу. Экспертами указывается также возможность иностранного участия в конфликтах России с бывшими союзными республиками, даже с автономиями в целях военно-политической "санации" бывшей союзной территории. Механизм, силы и средства иностранного вооруженного участия могут быть различными. Например, в случае конфликта по типу чеченского какая-либо держава имеет возможность подкрепить одну из сторон силой оружия и устроить противной стороне "Персидский залив". Возможна также, условно говоря, силовая поддержка извне восстания, террора татарских фундаменталистов на Волге, тувинских или бурятских - в Прибайкалье и т.д.

В. Национальный уровень безопасности России. Проблемы этого уровня во многом обусловлены противоречием между интересами безопасности общества (движущегося в направлении к гражданскому обществу) и государства (проходящего этап овладения всеми атрибутами национальной государственности и, прежде всего, силовыми структурами бывшего Союза ССР, его внешнеполитическими институтами и правоохранительными ведомствами). Политическая нестабильность и усиление авторитарно-властных начал отдаляет практическую реализацию идеи правового государства, затрудняет гражданское развитие общества, воспроизводит репрессивную модель обеспечения государственной безопас-

ности. Эту мысль весьма красноречиво подтверждают данные опроса участников Всеармейского офицерского собрания 17 января 1992 г. 70,6% респондентов являются сторонниками восстановления единого государства в прежних границах СССР. Только 22,9% - не считают себя сторонниками такого процесса.

Нестабильность усугубляется из-за распада СССР. Это продолжающийся процесс, никак не остановленный провозглашением СНГ. Показательны, в частности, высказанные на Украине мысли, что речь идет о содружестве с "малой буквы", которое долго не просуществует. Видимо, здесь проявляется тот самый "свой интерес", который имеет каждое суверенное государство, не желая или не будучи в состоянии одновременно понимать интересы общего.

Новые интересы, имеющие прежде всего экономический характер и возникающие как реакция на обрыв прежних связей, безусловно, уже заполняют возникший было вакуум. Они могут стать основой многих процессов: прежде всего, формирования новых независимых государств, а в дальнейшем - создания их объединений, и эскалации развала былого единства.

Обособлению сегодня способствуют следующие факторы: в республиках фактически сформировался правящий слой, который основу своего существования видит прежде всего в создании независимых национальных государств, невзирая на экономическую неготовность к этому бывших союзных республик. Во многом действия этих правящих группировок подпитываются властолюбием и национализмом;

- существеннейшую роль играет стремление народных масс не только к национальному возрождению, но в современных условиях и к поиску собственного пути выживания.

* Опрос проводился ВЦИОМ (Московским отделением) с участием социологов Гуманитарной академии Вооруженных Сил. Опрошено 1489 офицеров.

Это вполне естественно после многочисленных попыток коллективного спасения. Ведь и Украина, и Казахстан, где русских чуть не половина, высказались за независимость, следовательно, за размежевание с Россией - своей этнической родиной. В связи с этим стремление, например, Украины разорвать отношения с Россией, в том числе и в военно-политической области, и через объявление государства "нейтральным" проследовать в одиночку на Запад есть не только цель украинского руководства, но и определенное выражение чаяний народа.

Следовательно, считают эксперты, доминирующей в ближайшее время останется тенденция к национальному самоопределению и сознанию независимых государств. Причем эти государства будут разнотипными, опирающимися на различные режимы и структуры. Здесь скрывается возможность развития острых конфликтов, связанных не столько с национальными проблемами, сколько с политической разнонаправленностью.

Однако объективно существует тенденция развития ситуации, характеризующаяся возможностями возникновения определенных объединений государств. Пытаясь найти выход из продолжающегося хаоса, новые государства стремятся к поиску союзников и партнеров с близкими себе интересами и политическими параметрами. Ведь есть основания для особых отношений славянских республик, становления среднеазиатского альянса, сближения Молдовы и Румынии, Азербайджана и его южных соседей. Вновь подчеркнем: границы возможных союзов не следует определять только по национальным критериям. Важными предпосылками сближения выступают сходство политического курса, общий генезис правящей элиты, географическая, культурно-историческая близость, единство или совместимость религиозных верований, сходный уровень развития, наконец, взаимные симпатии лидеров.

Какова роль и место России в этом противоречивом процессе? Ряд экспертов (около 25%) видят в ней "основу и центр системы безопасности СНГ", возможность создания

некоего военно-политического ядра, вокруг оси которого будут вращаться партнеры России. Однако большая часть участвовавших в разработке прогноза подчеркивают, что подавляющее большинство молодых суверенных государств настолько опасается новой империи, что будет противиться появлению любого единого ядра - в экономическом, военно-политическом или любом другом плане.

Таким образом, приоритеты должны отдаваться поиску и максимальному налаживанию связей с теми, кто разделяет интересы России. Недопустимы оттенки, позволяющие трактовать возникающие отношения как отношения "метрополии-провинции" (некоторые высказывания Б.Ельцина позволяют прийти к таким выводам). Может быть, такой подход приведет всех участников процесса к идее более тесной ассоциации, нежели существующая.

Серьезным аспектом в выработке прогноза выступает определение приоритета в соотношении "внешнее-внутреннее" в системе безопасности России. Определяя возможные источники нестабильности, а следовательно, и первоочередные направления деятельности по их блокированию, эксперты обращаются в первую очередь к шагам "внутреннего" плана и только затем - "внешнего" (в соотношении 3:1).

Вместе с тем более широкий подход к проблеме, осуществленный, в частности, экспертами С. и Б., позволяет расставить акценты по иному. По их мнению суждения типа: "отношения с Украиной в плане безопасности сегодня гораздо важнее, чем с США" являются глубоко ошибочными. Между "внутренним" и "внешним" аспектами безопасности существует достаточно жесткая связь, проблемы только одного из них, без другого, решить просто невозможно. Чем в большей степени Россия будет интегрирована в мировую систему безопасности, тем меньшими будут притязания к ней со стороны бывших республик. Максимально выигрышным в итоге окажется умелое сопряжение в российской политике достаточно противоречивого содержания всех уровней военно-политической безопасности: национального, уровня СНГ, регионального европейско-азиатского, мирового. Таков приори-

тет наиболее широкого плана.

Обратимся к поисковому аспекту прогноза, позволяющему уже не определять, "что следует сделать", но спрогнозировать на основе оценок экспертов будущее развитие военно-политической ситуации в России и вокруг нее, описать. Серьезным моментом в выработке прогноза выступает определение приоритета в соотношении "внешнее - внутреннее" в системе безопасности России. Определяя возможные источники нестабильности, а следовательно, и первоочередные направления деятельности по их блокированию, эксперты обращаются в первую очередь к шагам "внутреннего" плана и только затем - "внешнего" (в соотношении 3:1). В тоже время между "внутренним" и "внешним" аспектами безопасности существует достаточно жесткая связь, проблемы только одного из них, без другого, решить просто невозможно. Чем в большей степени Россия будет интегрирована в мировую систему безопасности, тем меньшими будут притязания к ней со стороны бывших республик. Максимально выигрышным в итоге окажется умелое сопряжение в российской политике достаточно противоречивого содержания всех уровней военно-политической безопасности: национального, уровня СНГ, регионального европейско-азиатского, мирового. Таков приоритет наиболее широкого плана.

Обратимся к поисковому аспекту прогноза, позволяющему уже не определять, "что следует сделать", но спрогнозировать на основе оценок экспертов будущее развитие военно-политической ситуации в России и вокруг нее, описать грядущее состояние, роль и место Вооруженных Сил в системе безопасности.

Могут ли противоречия между бывшими союзными республиками СССР обостриться до состояния вооруженных конфликтов? Этот вопрос ставился перед экспертами. В несколько иной форме он ставится перед участниками Всеармейского офицерского собрания: возможны ли на ваш взгляд, в ближайшее время вооруженные конфликты между Россией и другими государствами, республиками? 56,5% опрошенных офицеров считают, что возможны конфликты с

республиками СНГ, 5,6% - со странами Восточной Европы, 5,8% - со странами НАТО, 6,1% - с Китаем, Северной Кореей, 23,3% - с исламскими республиками Средней Азии, 26,4% - считают, что вооруженных конфликтов не будет.

Две трети экспертов полагают, что вооруженные конфликты возможны, но не между республиками как таковыми. Силы, которые скажут свое слово, не будут представлять в целом суверенные государства, их официальные структуры. Исключение составляют полномасштабные боевые действия между Арменией и Азербайджаном, пока не имеющие перспективы сокращения. Более того, растет количество признаков, свидетельствующих об ухудшении ситуации.

Отношения между крупными республиками (Россия, Украина, Казахстан), хотя и отягощены серьезными противоречиями, не ухудшатся настолько, чтобы привести к вооруженным столкновениям между ними. Если Россия, которая сама не помышляет о военном решении многочисленных проблем, преуспеет в программе реформ, то ее не сумеют втянуть в какой-либо конфликт и другие. Опасность вооруженных конфликтов возрастет в случае ухудшения социальной и экономической ситуации, а также в случае прихода к власти экстремистских сил - правых или левых.

Государства Средней Азии имеют весомый конфликтный потенциал. Однако, во-первых, они, как видится, пока не осознали себя полновесными субъектами политики, не имеют вооруженных сил; во-вторых, в этом регионе складывается такая система взаимодействия на высшем уровне, которая пока способна гасить конфликты. Возможность вооруженных столкновений здесь, если и станет реальной, то в отдаленном будущем.

Эксперты прогнозируют возникновение здесь локальных конфликтов, поводами для которых могут стать:

- защита этнических общностей. Например, русскоязычного или украиноязычного населения в Молдове, узбеков в Киргизии и т.д.;

- многочисленные неясности с демаркацией границ;

- стремление отрезать какие-либо районы от коммуника-

ций, соединяющих их с миром, или получить доступ к таким коммуникациям;

- таможенные конфликты на вновь возникающих границах;

- столкновения между националистическими группировками, между националистическими группировками и частями армии, между частями армии в случае проникновения в отдельные из них националистического влияния;

- выступления вооруженных группировок, не согласных с политическим курсом руководства той или иной республики.

Впрочем, два эксперта предлагают иную точку зрения. Эксперт Б. считает, что опасность настолько велика, что "только чудо может спасти нас в 1992 г. от вооруженных межреспубликанских конфликтов". Модель их возникновения отработана в Карабахе, Ю.Осетии, Приднестровье, Абхазии, Чечне. Ведь все правительства и бывших союзных, и автономных республик в большей или меньшей степени являются этнократическими (кроме Российского, которое находится в полиэтнократической ситуации, но и его действия порой имеют шовинистический оттенок) и в известной степени подвержены влиянию экстремистов. Те своим давлением вынуждают поднимать проблемы "инородцев", вытеснять неудобных с престижных и доходных мест, а далее - и из целых районов, навязывать ведение делопроизводства, учебного процесса, культурной жизни на языке, которым не владеют представители некоренных национальностей. При этом не создаются условия для подготовки кадров, но создается атмосфера унижения. Не единожды повторяющиеся, эти процессы приобретут особенную остроту в условиях массового обнищания, безработицы. Здесь достаточно, как уже бывало, свары на рынке, которая ознаменует очередной Ош, переходящий в "югославский" вариант.

Эксперт Д полагает, что вызревание реального государственного суверенитета в пределах бывшего Союза обуславливает подъем былых конфликтов на более высокий, соответствующий государственному оформлению уровень. Конфликты будут вызываться:

- грядущим разделом Вооруженных Сил;
- бесконечными территориальными спорами;
- необходимостью защиты собственности, оказавшейся на территории другого суверенного государства. Возможные районы конфликтов? По линиям разломов: Прибалтика, Украина и Молдова, Крым, Грузия и Осетия.

В такой же пропорции соотносятся прогнозные оценки, касающиеся возможности развязывания вооруженных конфликтов на территории собственно России в ближайшем будущем. Но развязывание широкомасштабной гражданской войны отрицается.

Большая часть экспертов, видя грядущую нестабильность - прежде всего социально-экономической ситуации в Российской Федерации, считает именно ее основой вызревания острых противоречий, разрешимых с помощью силы. Неустойчивость способствует появлению локальных центров силы (соответственно и центров напряженности), имеющих в фокусе внимания те или иные проблемы: этнические, политические, социальные.

Эксперты считают, что способствовать возникновению конфликтов будут следующие факторы:

- неуспех экономических реформ или их затянутость, ведущая ко все большему падению уровня жизни народа, вызовет социальные взрывы в крупных городах, промышленных районах (вплоть до объявления некой "Шахтерской республики Кузбасса"). Кредит доверия правительству и Президенту падает, отмечают эксперты, Россия разворачивается, впадает в анархию, ситуация толкает к стремлению самим навести порядок;

- радикальная суверенизация тех или иных автономий (Татарстан, Чечня, Якутия), обостряющая уже существующий комплекс противоречий;

- усложнение социальной обстановки с большой долей вероятности приведет и к криминализации существующих противоречий в форме погромов, грабежей, захватов заложников;

- впервые за последние месяцы эксперты указывают на

возможную негативную роль армии. Волнения военных на территории России возможны вследствие непродуманной организации вывода частей и соединений из групп войск с территорий бывших союзных республик. Более того, отдельные эксперты сегодня считают, что в ближайшие 1-2 года на серьезные выступления, которые могли бы втянуть Россию и во внешние конфликты, способна только армия. В связи с этим концентрация "обиженных" недопустима. А после последних событий, связанных с принуждением присягать тем или иным правительствам, позицией Всеармейского собрания офицеров, реально выступление армии и как политической силы;

- определенную опасность представляет шаткость, неустойчивость пирамиды политических кланов, враждующих между собой (возможные последствия демонстрирует Грузия). Вне всякого сомнения, позиции различных политических группировок в правительстве и парламенте отражают устремления определенных социальных слоев и групп. Вырисовываются интересы биржевого бизнеса, наживающегося на разнице между рыночными и государственными ценами и ущемленного политикой нынешнего правительства, советских "милитаристов", различных номенклатурных концернов и ассоциаций, торговой мафии.

Распадаются военно-политические связи бывшего Союза, предпринимаются попытки сформировать систему безопасности Содружества. Во что они способны вылиться? Каков характер будущих отношений? Какова степень интеграции суверенных государств в создаваемую систему безопасности? Так был сформулирован один из вопросов экспертам.

Эксперты рассматривали три варианта развития событий:

1. Потребность более тесного взаимодействия вынудит суверенные государства или большинство из них создать совместные экономические, политические структуры управления, перейти в перспективе к обновленной федерации (вариант М.Горбачева). В этом случае сохраняются единые Вооруженные Силы, что позволит относительно безболезненно провести их реформу.

2. Содружество некоторое время будет существовать в сегодняшнем виде, что позволит иметь условия для постепенного обретения государствами самостоятельности, утверждения суверенитета. При таком варианте под единым командованием сохранятся объединенные силы стратегического назначения: ракетные войска, авиация, флот, ПВО. Одновременно будут создаваться национальные вооруженные силы, если это отвечает интересам суверенных государств. При этом будет осуществляться поэтапное сокращение, вывод частей с территорий, на которых государства считают их пребывание нецелесообразным.

3. Содружество не сможет существовать в настоящем виде, по сути развалится, обрывая связи и взаимодействия. В суверенных государствах получит развитие процесс "приватизации" расположенных на их территориях войск и создания на этой базе национальных вооруженных сил.

Ни один из экспертов не вел речи о жизнеспособности единых Вооруженных Сил. Их единство в той степени, в какой оно еще сегодня сохраняется, рудимент бывшей империи. СНГ не конституировано, а наднациональные Вооруженные Силы никогда нигде не существовали и не могут существовать как элемент военной организации. В этом случае они меняют свою сущность, выступая уже силой политической. Мнение участников Всеармейского офицерского собрания иное: 67,4% опрошенных считают, что Вооруженные Силы СНГ должны быть едиными. Причем 78,8% - за то, чтобы решающее слово в вопросе будущего Вооруженных Сил осталось за военными.

Некоторое время, по мнению большинства экспертов, сохранятся объединенные Вооруженные Силы Содружества в их сегодняшнем виде. Но совместная оборона - скорее лозунг, средство для камуфляжа действий по созданию собственных национальных вооруженных сил. Видимо, объединенные ВС СНГ будут потихоньку разлагаться, общей стройной системы безопасности в ближайшее время не сложится. Тем более, что пока не предпринимается попыток такую систему сформировать, а есть лишь стремление сохранять,

подправить прежнюю.

Скорее всего, не состоится и создание некоего НАТО в рамках бывшего геополитического пространства СССР. Слишком по-разному смотрят сегодня на свою безопасность суверенные государства, сами по себе они уже с трудом совместимы; еще больший вопрос составляет добровольность их вступления в такой союз.

Наиболее вероятно движение по следующему пути: установление общего контроля над ракетно-ядерными силами, создание национальных вооруженных сил в суверенных государствах, достижение двусторонних договоренностей между суверенными государствами по военным вопросам. Возникновение качественно новой системы безопасности возможно в качестве суммы двусторонних или региональных соглашений. При этом степень интеграции того или иного суверенного государства в такую систему будет определяться самим государством.

В ближайшее время, по мнению ряда экспертов, Россия, Украина, частично Беларусь резко усилят активность по переводу под свою юрисдикцию максимального количества частей и соединений, дислоцированных на их территории (и не только на их территории). Главный рычаг - создание максимально благоприятных социально-экономических условий "лояльным" военнослужащим.

Республики Средней Азии согласятся сохранить на своей территории Вооруженные Силы бывшего Союза, но будут сочетать этот процесс с активным формированием национальных гвардий.

Государства Балтии усилят активность, вытесняя части и соединения со своей территории, обращаясь за поддержкой в этом вопросе к Западу.

Какова собственная позиция армии по отношению к процессам, в которые она включена? Способна ли она в ближайшее время выступить как самостоятельная политическая сила? 60% экспертов отрицают возможность такого поворота событий либо считают его маловероятным. "Армия разлагается заживо, ей не до диктатуры". "Вооруженные Силы демо-

рализованы, выступить сейчас сплоченной силой им трудно". Кроме того, отмечают эксперты, у армии мал собственный потенциал политического лидерства. Заставить считаться с ее интересами - на это она способна. Реальны стихийные выступления военнослужащих, имеющие локальный характер. Это будет происходить к экстремальных ситуациях, при беспределе по отношению к военным, их семьям.

На вопрос о возможности открытых конфликтов между командованием частей и гражданскими властями ответы участников Всеармейского офицерского собрания распределились следующим образом:

- уже есть конфликты - 9,6%;
- вполне вероятны - 29,2%;
- маловероятны - 52%;
- исключены - 6,9%.

Около 25% экспертов указывают на серьезную опасность использования армии теми или иными политическими силами, сумевшими "разделить" горести и заботы военных. При этом возможен следующий "сценарий" развития событий:

а) в условиях общего обострения кризиса в стране происходит резкое ухудшение социально-экономического положения офицеров, прогрессирует их правовая незащищенность, неопределенность статуса;

б) активизация политического лидера, выдвигающего программу, обеспечивающую в том числе и интересы армии;

в) провокация со стороны определенных политических сил где-либо на территории бывшего Союза или ошибка в действиях республиканских властей - как повод и катализатор процесса;

г) поддержка политического лидера армией.

Четыре эксперта (все из числа военнослужащих или бывших военнослужащих, владеющих обстановкой в Вооруженных Силах) считают очень вероятным выступление армии как политической силы. Они полагают, что 17 января 1992 г. на Всеармейском офицерском собрании, по сути, состоялось осознание и оформление Военной партии. Если Координационный совет будет каким-либо образом конституирован, то

он явится своего рода ЦК. При этом идеологи движения пока остаются в тени. Но по мере ослабления государственности, - пишут эксперты, - вскоре возможно появление нового Корнилова, Колчака или Махно как "спасителя Отечества". Содержанием деятельности возникающего движения явится борьба за поддержание единых ВС СНГ, что может вылиться в вооруженные столкновения в самых различных регионах.

Конкретные шаги при этом могут иметь следующую последовательность:

- объявление Координационным советом себя Верховным руководителем Вооруженных Сил в интересах сохранения их единства;

- объявление Координационным советом своей оппозиции правительству, правительствам;

- призыв армии к осуществлению предупредительных или иных военно-политических действий.

При всей маловероятности развития событий именно таким образом важно видеть тенденцию в изменении статуса армии: из объекта она сама становится субъектом политической деятельности, оформляясь для этого соответству-

* *Настораживают и данные опроса на Всесоюзном офицерском собрании. Только 11,4% исключают возможность неповиновения воинских частей приказам командования. 4,4% говорят, что в их военном округе, регионе неповиновение уже имеет место. 36,1% считают такое событие вполне вероятным, 45,2% - считают маловероятным. На фоне общей непопулярности в армии многих политических лидеров картина приобретает еще более печальный вид.*

Наибольшие антипатии респондентов внушают следующие политические лидеры (выборка параметрическая, предлагалось указать не более трех фамилий): Л.Кравчук - 46,1%, М.Горбачев - 44,7%, В.Жириновский - 33,4%, Д.Дудаев - 27,5%, Б.Ельцин - 26,1, А.Руцкой - 3,6%, Н.Назарбаев - 0,7%.

В шкале симпатий по той же параметрической выборке политические лидеры занимают следующие места: Н. Назарбаев - 65,3%, А.Руцкой - 36,1%, В.Алкснис - 28,7%, Б.Ельцин - 20,6%, М.Горбачев - 4,2%.

ющим образом. Международные Вооруженные Силы - сила не только и не столько военная, но прежде всего политическая, проводящая при этом свой курс присущими ей - силовыми - методами. Подобный сценарий не единожды был реализован в странах третьего мира. Наиболее опасным симптомом является та настроенность на отстаивание единых Вооруженных Сил (что идет вразрез с объективными тенденциями), которую продемонстрировало Всеармейское офицерское собрание.

В связи с указанным было бы важным:

а) проведение скорейшей военной реформы, профессионализация армии, установление над ней гражданского контроля;

б) удержание деятельности армии через Координационный совет Офицерского собрания только в рамках решения социальных проблем.

Особый блок информации составляют прогнозные оценки экспертов, касающиеся судьбы ядерного оружия Вооруженных Сил СССР - проблем его размещения, уничтожения, контроля.

Следует подчеркнуть единодушие экспертов в определении России в качестве правопреемника Союза в ядерной области. Немаловажное значение имеет и позиция Запада, однозначно заинтересованного в сосредоточении ядерного потенциала в руках одного государства, но не в распылении его.

Однако в других аспектах проблемы велик разброс мнений. Половина экспертов считает, что, если не произойдет ничего экстремального, то к лету 1992 г. или к концу года тактическое ядерное оружие будет вывезено с территории Украины и Беларуси, складировано в России и затем уничтожено под контролем всемирных организаций. Тогда исчезнет и острота ситуации, связанная с непредсказуемостью в возможностях его использования. Однако прогнозируются сложные, неожиданные ситуации и проблемы с безопасностью в период транспортировки, разукomплектования ядерных средств.

Другая половина опрошенных предсказывает существенные задержки в передаче ядерных вооружений под контроль России и полагает, что в 1992-93 годах они еще не будут находиться в одних руках. Прежде всего проблемы возникнут с вооружениями стратегическими. Несмотря на давление Запада, процесс его "русификации" вызовет желание разыграть ядерную карту, попытки выторговать что-либо не только у России, но и, возможно, у мирового сообщества.

В частности, по мнению экспертов, от владения СНВ (стратегическими наступательными вооружениями) сегодня зависит помощь Запада, его участие в решении наиболее существенных проблем СНГ, одновременно это - определенная гарантия государственного суверенитета.

Кроме этого, существенными являются мнения трех экспертов, указывающих на возможность появления новых вариантов владения СНВ Казахстаном, связанных с его видением своего особого места в азиатском геополитическом пространстве. В опросных листах указывается на вероятность появления здесь трудностей, более непреодолимых, чем в отношениях с Украиной.

Эксперты определили ряд первоочередных мер, обеспечивающих создание системы безопасности России. Представляется необходимым привести их полностью, сгруппировав условно в три блока: 1) военно-политические, 2) военные, 3) экономические.

1. Военно-политические меры

Разработать концепцию национальной безопасности как комплексную задачу, решаемую совместными усилиями общества и государства, а не только спецслужбами и силовыми структурами.

Сформулировать военно-политическую доктрину и стратегию обеспечения экономической, информационной и других видов безопасности общества и государства. Развить их в качестве основных (по сферам) и вспомогательных (по методам обеспечения, таким, например, как разведывательное)

программ.

Очень важно обеспечить адекватность средств и методов защиты жизненных интересов сферам обеспечения безопасности, преодолеть стремление к репрессивно-силовым реакциям на угрозы.

Создать ряд центров для разработки теории национальной безопасности, обеспечить беспристрастность на стадии выработки, обсуждения, принятия концепции безопасности.

Сформировать Совет безопасности Российской Федерации как орган координации деятельности исполнительных структур по вопросам обеспечения безопасности.

В теории и на практике предпринять шаги, направленные на обеспечение сопряжения различных видов и уровней безопасности: мировой, региональной, уровня СНГ, национальной, экономической, социально-политической, экологической, информационной и других - вплоть до ядерно-радиационной, химико-энергетической, лучевой и т.д.

Предпринять шаги по достижению максимальной информированности населения о позиции правительства по оборонным вопросам. Создать орган, фонд, комитет для популяризации программы и конкретных шагов правительства. Создать механизм политических консультаций с общественными, неправительственными организациями. Использовать при этом мировой опыт, вспомнить ст.71 Устава ООН о придании неправительственным организациям статуса консультантов.

Иметь систему сбора, обработки, анализа информации о существующих, потенциальных очагах напряженности, формах проявления, причинах и участниках конфликтов.

Четко обозначить сферу национальных интересов России, определить систему приоритетов в области национальной безопасности.

Осуществить меры, делающие невозможными любой переворот, обеспечивающие внутреннюю военную безопасность законно избранной власти. В частности: гражданский контроль за всеми силовыми структурами; процедуру рассмотрения ключевых фигур в военном руководстве; законо-

дательное закрепление процедур смены, обеспечения преемственности властных структур в их иерархической последовательности.

Иметь в виду посредничество Запада в поиске разумных компромиссов по военным вопросам между республиками бывшего Союза.

В полном объеме использовать военно-дипломатические переговоры, разрешая возникающие между суверенными государствами проблемы в военной области.

Законодательно определить признаки массовых беспорядков и обязанности, права сил охраны порядка.

Определить степень ответственности каждого государства СНГ, а по возможности и государств, не входящих в СНГ, за поддержание единого оборонного пространства.

Заключить Договор о совместном обеспечении обороны с государствами СНГ. С государствами, не пожелавшими вступить в коллективную организацию, Россия должна заключить отдельные Договоры, гарантирующие безопасность сторон и удовлетворительное решение проблем военно-политического, военно-стратегического, военно-технического характера в их системной целостности.

2. Военные меры

Разработать свою национальную военную доктрину.

Создать собственные - Российские - вооруженные силы, свои министерство обороны и генеральный штаб.

На уровне Президентов СНГ договориться о переходном периоде в 2-3 года для реформы Вооруженных Сил.

Принять меры к резкому ускорению военной реформы.

1,5 -2 года не увольнять офицерский состав, снизив тем самым социальный накал в армии.

В расходах на нужды обороны приоритет отдавать не только социальным вопросам, но и финансированию НИОКР, не допуская отставания России в создании новых образцов вооружения.

В условиях становления суверенных государств целесооб-

разно достичь сочетания независимых вооруженных сил, координации их строительства на межправительственном уровне, единой стратегической доктрины, единого оперативного командования, в котором на равных принимали бы участие все субъекты сообщества. Командование могло бы принять форму Комитета начальников штабов. Военные министры государств (гражданские лица), Комитеты по военному строительству суверенных государств должны работать в кооперации с Комитетом начальников штабов.

Координационную структуру управления Вооруженными Силами СНГ перенести из Москвы в любое место, оправданное с точки зрения эффективности управления (что снимет недоверие к Москве, которую подозревают в стремлении сохранить Вооруженные Силы только в своих руках); устранить засилье русских в высшем эшелоне управления.

В промежутках между Совещаниями военных министров государств должен работать постоянный орган, состоящий из заместителей военных министров. Уместным будет присутствие в нем должностных лиц-женщин.

В условиях сокращения Вооруженных Сил сосредоточить внимание на поддержании боеготовности и боеспособности частей и соединений, не подлежащих сокращению; провести аттестацию частей, выявить небоеспособные, принять решение об их судьбе.

Образцы вооружения, приходящие к моральному, физическому старению не хранить, продавать за рубеж, передавать в народное хозяйство, отправлять на свалку.

Достичь полной определенности в статусе войск, составе, дислокации, материальном обеспечении.

Обеспечить взвешенный подход к профессионализации армии, первоочередное развитие мобильных формирований, способных перебрасываться в "горячи точки" СНГ.

Значительно увеличить численность оперативных и милицейских частей внутренних войск, передав им часть подразделений бывшей СА.

Иметь силы по поддержанию мира в СНГ.

Установить, что стратегическим блоком в СНГ командует

по 2 года каждая республика, штабные структуры имеют интернациональный характер.

Создать, опубликовать политическую декларацию о возможностях, условиях, механизмах принятия решений по применению оперативного-тактического ядерного оружия в целях ликвидации военных конфликтов в приграничных зонах в случае угрозы их нарастания (как элемент тактического ядерного сдерживания).

Подключить Россию к работе открытых структур НАТО, Совета Европы и других, предпринять шаги по развитию отношений военного сотрудничества со странами в различных регионах мира, имея в виду перспективы если не вхождения в блок, то создания совместного военно-политического союза с США, Германией...

Содействовать к подключению в процесс СБСЕ бывших союзных республик.

Рекомендации одного из экспертов, выпадающие из общего направления: России не делать шагов в направлении НАТО, т.к. это будет толкать другие республики в иные блоки; не спешить с созданием Вооруженных Сил России, созданием министерства обороны, ориентируясь на объединенные Вооруженные Силы.

3. Экономические меры

Экономическую безопасность необходимо формулировать не правоохранительным органам, а экономическим ведомствам. Не устаревшие уголовно-правовые представления должны лежать в основе разработки форм и методов обеспечения экономической безопасности, а наоборот, стратегия движения к новым экономическим целям должна определять реальные и потенциальные источники угрозы.

Во внешнеэкономической сфере - это должна быть протекционистская политика и система мер по преодолению ограничительной деловой практики. Во внутренней - создание инфраструктуры обеспечения безопасности предпринимательства. Важно, чтобы основу составляли экономические

меры, а в сфере предпринимательства защиту своих интересов формулировали и обеспечивали сами субъекты хозяйственной деятельности без вмешательства государства. Нам необходимо освоить опыт других стран.

Но есть и нетрадиционная для всех государств проблема. Для перехода от политики безопасности конфронтационного типа к концепции и структурам безопасности на основе сотрудничества требуется разработка принципиально новых средств и методов.

Провести финансовую (в т.ч. денежную) реформу. Исключить влияние коммерческих банков на процессы перевода безналичных денег в наличные путем необходимого законодательного регулирования. Создать страховые гарантии для ведущих государственных предприятий.

Приложение Список экспертов

1. *Александров В.Е.* - заместитель командующего ВВС округа, генерал-майор авиации.

2. *Безруков М.Е.* - научный сотрудник Института США и Канады, кандидат исторических наук.

3. *Бестужев-Лада И.В.* - директор Центра исследования будущего, заведующий сектором института социологии АН РФ, доктор исторических наук, профессор.

4. *Благоволин С.Е.* - заведующий отделом ИМЭМО, доктор экономических наук.

5. *Владимиров А.И.* - генерал-майор.

6. *Ворожцов В.П.* - докторант Гуманитарной академии ВС, кандидат философских наук, доцент.

7. *Гареев М.А.* - генерал армии

8. *Дудник В.М.* - генерал-майор запаса, член Координационного Совета движения "Военные за демократию".

9. *Дмитриев А.П.* - профессор Академии Генерального Штаба, доктор философских наук.

10. *Жинкина И.Ю.* - научный сотрудник Института США и Канады, кандидат исторических наук.

11. *Кулаков В.Ф.* - командир дивизии, генерал-майор.

12. *Макаренко В.В.* - преподаватель ВИМО, кандидат исторических наук, подполковник.

13. *Новоточинов А.А.* - вице-президент Российского Центра международных и стратегических исследований.

14. *Пчелинцев А.В.* - ст.преподаватель ВИМО, председатель ассоциации военнослужащих-христиан, кандидат юридических наук, подполковник.

15. *Рубанов В.А.* - начальник Аналитического управления КГБ.

16. *Савинкин А.Е.* - преподаватель Гуманитарной академии ВС, кандидат философских наук, подполковник.

17. *Смирнов В.С.* - председатель КС "Военные за демократию", полковник.

18. *Тренин Д.В.* - ст.преподаватель ВИМО, кандидат исторических наук, подполковник.

19. *Чалдымов Н.А.* - Президент Ассоциации "Армия и общество", доктор философских наук, генерал-майор запаса.

20. *Юшенков С.Н.* - председатель Подкомитета по изучению общественного мнения ВС РФ, кандидат философских наук, подполковник.

Сценарные варианты сохранения и дезинтеграции вооруженных сил

(Социально-политические предпосылки)

Д.В.Ольшанский

Положение вооруженных сил бывшего СССР на сегодняшний день носит парадоксальный характер: это пока еще относительно целостные вооруженные силы уже несуществующего государства. Развитие ситуации в бывшем СССР характеризуется углублением процессов распада и полностью соответствует тому, что уже получило название концепции многоуровневого распада тоталитарных социально-политических систем на этапе деградиционно-регрессивного развития. На таком фоне вооруженные силы, как один из наиболее устойчивых институтов тоталитарной системы, оказываются подверженными распаду в одну из последних очередей. Так, парадоксально, на территории прежнего СССР до сих пор сохраняется относительно устойчивое единое "армейское пространство". Однако данный парадокс безусловно носит временный характер: центробежные тенденции распространяются и на вооруженные силы, вовлекая их в процессы распада. Более того, логика распада ведет к тому, что вооруженные силы, как один из последних оплотов прежней

системы, будут подвергаться целенаправленному центрбежному внешнему воздействию. В этом заинтересовано большинство новых социально-политических сил.

В подобном положении необходимо предусмотреть все возможные варианты развития событий для того, чтобы иметь возможность активно опережать реальную ситуацию, а не пассивно сопротивляться ей, лишь следуя за происходящим. Так, уже очевидно, что дальнейшее отстаивание презумпции сохранения единых вооруженных сил бывшего СССР является малопродуктивной политической позицией, ведущей лишь к усилению дезинтеграционных процессов, в первую очередь в отношении самих вооруженных сил. Такая позиция делает вооруженные силы, с одной стороны, эпицентром внешних разлагающих воздействий, с другой же стороны, усиливает внутренние тенденции той же направленности (самораспад вооруженных сил).

Главным следствием процессов распада бывшего СССР для вооруженных сил является то, что новые общности, возникающие на месте прежней, единой "новой исторической общности", обладают различающимися и разнонаправленными интересами. Это порождает различные представления об опасности и ее источниках, а также, соответственно, о безопасности и возможностях ее обеспечения. Плюрализация же этих представлений ведет к многократному умножению опасности для всех образующихся новых общностей. И потому практически все они объективно вынуждены стремиться к дроблению единых бывших советских вооруженных сил, видя в них фактор опасности для себя сегодня, но, одновременно, видя в продуктах распада этих вооруженных сил средства обеспечения своей безопасности в будущем. Главный же вопрос состоит в том, удастся ли силам, заинтересованным ныне в распаде вооруженных сил, остановить потом этот распад на удобном и безопасном для самих же себя уровне. Накопленный опыт социально-политического, экономического и другого распада бывшего СССР показывает, насколько сложен этот вопрос при накоплении определенной инерционной массы. Процессы распада той или иной сферы обще-

ственной жизни оказываются неуправляемыми, неконтролируемыми и неподдающимися остановке. Тогда начинают подчиняться лишь собственной логике - логике дальнейшего углубляющегося распада.

Динамика развития политических, социальных, экономических, национальных, духовных процессов в обществе, а также процессов в самих вооруженных силах заставляет принимать в расчет как минимум 4 основных возможных сценарных варианта судьбы вооруженных сил. **Вариант 1:** теоретически возможно, хотя практически и маловероятно, рассматривать ситуацию сохранения единых вооруженных сил бывшего СССР. **Вариант 2:** появление объединенных вооруженных сил в полном объеме в рамках большого Содружества независимых государств (подвариант А) и объединенных вооруженных сил лишь части бывших советских республик (подвариант Б), их формирование на блоковой основе (с подвариантами, определяемыми количеством возникающих блоков). **Вариант 3:** вариант автоматизация вооруженных сил в рамках отдельных независимых государств. **Вариант 4:** дезинтеграция вооруженных сил внутри независимых государств, их распад на отдельные неуправляемые подразделения, вступающие в сложные взаимоотношения как друг с другом (например, в ситуации гражданской войны), так и с появляющимися вооруженными силами альтернативного типа (национальная гвардия, преступные бандформирования, отряды самообороны граждан и т.п.).

Вариант 1. Сохранение единых вооруженных сил бывшего СССР

Подвариант А. Сохранение существующей или даже реставрация прежней ситуации. Предельно маловероятный вариант, при котором останавливаются процессы распада и, под новыми названиями и с использованием новой риторики, ситуация возвращается вспять. Под названием "СНГ" практически реставрируется прежний СССР. Лидеры большинства новых независимых государств (например, под

влиянием большинства из среднеазиатских государств) формируют единые политические органы СНГ. Заключаются и соблюдаются договоренности о едином экономическом, рублевом, транспортном, таможенном, пограничном и т.д. пространствах. Возникает новый единый "сверх-парламент" (съезд народных депутатов Содружества или что-то близкое к этому). Появляется новый лидер - глава Содружества, который становится верховным главнокомандующим единых вооруженных сил. На "переходный период" нынешние вооруженные силы консервируются под единым командованием - скажем, бывшего министра обороны бывшего СССР. Отменяются и жестко пресекаются все уже проявившиеся или возможные в будущем попытки сепаратизации вооруженных сил (особая присяга на Украине, акции в близком направлении Молдавии, Азербайджана и т.п.). Сохраняется единое управление не только ядерным оружием в рамках Сил стратегического сдерживания, но и всеми обычными вооружениями. Затем, с течением времени, положение консолидируется. Не желающие присоединиться к такой ситуации государства - республики бывшего СССР принуждаются к этому разнообразными политическими, экономическими, или даже жестко военными, силовыми средствами.

Подвариант Б. Политические, социальные, экономические и др. предпосылки подварианта А оказываются невозможными. Процессы распада уже достигли такой глубины и инерционности, что консервация или, тем более, реставрация прежнего невозможны. Тогда, пользуясь нынешним временным сохранением единого "армейского пространства" командование пока еще единых вооруженных сил решает действовать исключительно собственными силами. Провозглашается свобода вооруженных сил от решений политического руководства новых независимых государств. Политические лидеры берутся под контроль и либо, в той или иной форме, соглашаются на сотрудничество и освящение своим имиджем произошедших перемен, либо интернируются, либо объявляются преступниками, "врагами народа" и т.п. Используя

трудную социально-экономическую ситуацию, тяжелые последствия начального этапа экономических реформ, вооруженные силы объявляют себя гарантом сохранения нормального уровня жизни и реставрации ее прежних устоев. Под контроль берутся средства массовой информации. Усиливается популистская пропагандистская риторика с рефреном "народ и армия едины". К некоему удобному сроку (например, к 23 февраля) пропаганда достигает максимума. После этого используется любой подходящий предлог (массовые беспорядки, "марши голодных очередей", письма трудящихся, заявления тех или иных политических деятелей, партий, движений и т.п.), по сути дела, для осуществления государственного переворота и насильственного введения военного положения с военным управлением всеми сферами жизни бывшего СССР. Сразу или с течением времени, под тем или иным названием бывший СССР восстанавливается в границах 1990 г. Сразу (военная диктатура) или постепенно реставрируются основные компоненты тоталитарной социально-политической системы, хотя, возможно, и за исключением экономической сферы (кроме первоначального периода, когда голод и трудности делают практически неизбежным введение жесткого внеэкономического распределения продовольствия и товаров первой необходимости). В экономической сфере, особенно после преодоления первоначального периода, возможно продолжение рыночных преобразований в условиях военной диктатуры.

Подвариант В. В дело вступает фактор, который условно может быть обозначен как великодержавные амбиции некоторой части российского руководства. Косвенные признаки: предложение руководства России выплачивать денежное довольствие бывшим советским вооруженным силам независимо от того, на территории какой из бывших республик они дислоцированы, определенное противодействие принятию присяги войсками, расположенными на Украине, борьба против того, чтобы Черноморский флот полностью перешел под украинскую юрисдикцию и т.п. В этом сценарии единые

вооруженные силы сохраняются исключительно по желанию части российского руководства, таким образом видящего российские геополитические интересы. Смыкаясь с командованием бывших советских вооруженных сил, российское политическое руководство в этом случае делает ставку на прямолинейную замену бывшего Центра нынешним российским, а бывший СССР со временем превращает в новый суррогат российской империи.

Различия между подвариантами А, Б и В состоят в том, выступают ли вооруженные силы в самостоятельной политической роли. В подварианте А этой роли нет и вооруженные силы ведут себя пассивно, лишь косвенно подталкивая ситуацию к желательному для них решению. Сегодняшние тенденции делают данный путь неэффективным. При осознании этого и при однозначном понимании противоречия этого пути собственным интересам вооруженных сил возможен подвариант Б по типу политического поведения вооруженных сил в развивающихся странах Азии и Африки в кризисных социально-политических ситуациях. Сохраняя определенную вероятность сегодня, в целом данный вариант не выглядит достаточно эффективным как для самих вооруженных сил, так и для общества. В подварианте В командование вооруженных сил вступают в союз с частью российского руководства для достижения обеими сторонами взаимовыгодных результатов, которые нельзя считать достаточно приемлемыми для всех бывших субъектов СССР.

Вариант 2. Появление объединенных вооруженных сил и военных блоков

Подвариант А. Все государства - члены Содружества независимых государств договариваются и осуществляют договоренности о создании объединенных вооруженных сил, включающих "силы сдерживания" в самом широком понимании. Сюда войдут единые стратегические силы сдерживания и единое ядерное оружие: войска противоракетной обороны

ПВО, обеспечивающие стратегическую безопасность войска и средства стратегической связи и ядерная триада в ВВС, ракетных войсках стратегического назначения и военноморском флоте - все ядерное оружие, включая тактическое, а также вооруженные силы, передаваемые республиками под юрисдикцию Содружества по причине невозможности содержать их самостоятельно - реально, самостоятельные вооруженные силы Содружества, содержащиеся из его централизованного бюджета. Реально это означает, что вне компетенции объединенного командования остаются лишь небольшие силы самообороны политического руководства государств - членов СНГ. Возможно, это будут национальные гвардии, созданные на базе подразделений внутренних войск. В остальном же функционирует коалиционное командование и что-то вроде американского объединенного комитета начальников штабов - только в него входят не начальники штабов родов войск, а начальники генеральных штабов (министры обороны) государств - членов Содружества. В политической сфере складывается достаточно устойчивая конфедерация. В экономической - содружество по типу ЕЭС. В чисто военной сфере формируется восточноевропейский аналог НАТО, мощный ядерный оборонительный союз. Его основой является некая общая концепция коллективной безопасности государств - членов блока, включающая согласованные отдельные концепции национальной безопасности его членов. Со временем к блоку присоединяются и те государства из числа бывших республик СССР, которые пока что не вошли в СНГ, а также, возможно, и некоторые из восточноевропейских стран.

Подвариант Б. Подобный блок складывается с участием не всех бывших республик СССР. В него скорее всего не входят государства Балтии. Постепенно выясняются и становятся фактом особые притязания и особая, отдельная позиция Украины. Путь сепаратного развития выбирают Молдова, Азербайджан и какие-то еще государства или, возможно в будущем, автономные образования внутри нынешних неза-

висимых государств. Возникает, тем не менее, достаточно мощный славянско-мусульманский альянс, включающий скорее всего в качестве основы Россию, Казахстан и, возможно, Беларусь, к которым примыкают государства бывшей советской Средней Азии. Внутри такого оборонительного союза складываются объединенные вооруженные силы и объединенное командование ими.

В качестве альтернативы такому парциальному блоку могут сложиться две ситуации. Первая: помимо одного блока, могут возникнуть и другие. Так, возможно появление Прибалтийского оборонительного союза, включающего государства Балтии и, в перспективе, стремящиеся оказывать влияние на Беларусь. Возможно появление украино-молдовского блока, стремящегося даже выйти за границы бывшего СССР и вовлечь в свою орбиту, скажем, Румынию. Возможно, хотя здесь налицо и специфические трудности, появление временных или достаточно постоянных военных альянсов на Кавказе. Так, соединение вооруженных сил Северного Кавказа с привлечением Грузии, вполне может оказаться реальностью. Возможна и такая ситуация, при которой одно или несколько среднеазиатских государств, под влиянием исламского политического фундаментализма, станут отходить от славянско-мусульманского блока, и тогда сложится отдельный союз, тяготеющий к еще более южным исламским странам. Наконец, если выходить за пределы границ бывшего СССР, нельзя не считаться и с возможностью формирования Прикаспийского блока с участием Азербайджана, Ирана, возможно Турции, а также некоторых бывших советских среднеазиатских республик.

Ситуация появления нескольких блоков требует специального анализа, так как в каждом отдельном случае необходимо рассматривать как минимум три возможные ситуации межблоковых взаимоотношений: отношения союзников, соперников, противников.

Вторая: ситуация в качестве альтернативы единому оборонительному союзу бывших советских республик подразумевает такое положение дел, когда помимо парциального

славянско-мусульманского блока на территории бывшего СССР не возникает иных военных альянсов, и данный блок будет иметь дело лишь с вооруженными силами ряда оставшихся, не входящих в него независимых государств. Здесь также возможны отношения союзнические (с частичным, ассоциированным вхождением в данный блок - например, всего лишь с правом пользования у блока "ядерным зонтиком"), сопернические (допустим, в невоенных областях), а также отношения противников (возможно, с участием иных, зарубежных по отношению к бывшему СССР сил).

В целом же, вариант 2 представляется значительно более вероятным, чем вариант 1. Во всяком случае, политические усилия последнего времени, связанные с формированием СНГ и решением вопроса, по крайней мере, о ядерном оружии бывшего СССР укладываются именно в этот сценарий. Конкретное решение вопроса о "ядерной кнопке" соответствует принципу "двойного ключа", принятому в отношении размещенного на территории стран НАТО американского ядерного оружия. При всей, однако, возможности блокового варианта и, похоже, его желательности для политиков ряда независимых государств, продолжающиеся процессы распада могут воспрепятствовать его осуществлению. И тогда необходимо иметь в виду следующие уровни возможной дезинтеграции вооруженных сил.

Вариант 3. Автономизация вооруженных сил отдельных государств

В результате дальнейшего усиления центробежных тенденций и обострения межнациональных проблем углубится сепаратизм бывших советских республик в политической, социально-экономической, идеологической, религиозной и других сферах. По примеру Украины, Молдовы и Азербайджана все остальные республики, а прежде всего Россия, перестав уповать на Содружество, займутся строительством чисто республиканских вооруженных сил прежде всего на национальной основе.

Подвариант А. Все бывшие субъекты СССР, независимо друг от друга, активно занимаются созданием собственных государственных вооруженных сил. Это возможно в том случае, если Содружество независимых государств не состоится вообще, или состоится на короткое время, как этап и смягчающая форма для дальнейшего постсоветского обособления. Выполнив одни свои задачи (например, дав возможность бывшим республикам выиграть время, необходимое для печатания собственной валюты и формирования иных элементов инфраструктуры независимости) и не сумев решить иные (скажем, именно формирование объединенных вооруженных сил), Содружество может постепенно сойти "на нет" или остаться лишь в декларативной форме.

Тогда, национализовав находящееся на их территории имущество бывших советских вооруженных сил, приняв у военнослужащих сепаратную присягу и переименовав эти вооруженные силы, закрыв свои границы, на месте бывшего СССР возникнут может быть даже 15 отдельных вооруженных сил с достаточно сложными взаимоотношениями между собой. Эти процессы уже идут путем перевода офицеров коренной национальности на территории соответствующих бывших республик, формируются мононациональные офицерские корпуса за счет почти повсеместных решений о комплектации расположенных на территориях этих бывших республик частей местными призывниками, уже формируются мононациональные армии за счет высылки тех, кто не хочет, скажем, принимать присягу Украине, избавляются от тех, кто не нужен.

Здесь также возможны как минимум три варианта в каждом отдельном случае: союзники - соперники - противники. В принципе, уже сегодня можно в зародыше видеть все три типа таких взаимоотношений: союзники Россия и Беларусь, соперники Россия и Украина, противники Азербайджан и Армения. В будущем могут возникнуть и еще более сложные отношения.

Подвариант Б. Одновременно возможен и принципиально

иной тип взаимоотношений между бывшими субъектами СССР, при условии особой позиции России. Это требует специального рассмотрения варианта 3 именно для нее. Россия как главный правопреемник бывшего СССР, как основная (а возможно, и единственная) ядерная держава на его месте принимает на себя особую ответственность гаранта не только собственной безопасности, но и безопасности бывших компонентов СССР. Тогда именно Россия создает не коллективную, а комплексную множественную вариативную систему совокупной безопасности этих компонентов, что достигается созданием многоблоковой системы. Тогда, вступая разными своими регионами в разные оборонительные союзы, Россия в лице своего государственного верховного командования получает возможности координации военно-политических интересов всех субъектов бывшего СССР и, одновременно, возможности максимально полного обеспечения как своей безопасности, так и безопасности этих бывших субъектов. Данный подвариант подразумевает возможности одновременного сосуществования, скажем, российско-мусульманского оборонительного содружества, славянского блока, российско-прикаспийского или российско-кавказского оборонительных альянсов. Условия и масштабы членства, как и особенности обязательств России в каждом из данных блоков могут быть достаточно различающимися, в соответствии с особенностями ее интересов в данных районах и спецификой ситуации в них. В целом такая модель в определенной степени соответствует множественному членству США в ряде региональных оборонительных союзов и не вызывает принципиальных возражений. В контексте данной модели вполне допустимо членство России в тех блоках, которые включают не только бывших субъектов СССР - например, в НАТО или даже в альянсах азиатско-тихоокеанского региона. Своими дальневосточными регионами, например, Россия на определенных условиях могла бы войти даже в СЕНТО.

Имеющиеся ныне признаки позволяют оценить вариант 3 в целом как вполне вероятный. Однако ясно и то, что имеющиеся значительные объективные трудности в деле форми-

рования собственных самостоятельных вооруженных сил не дадут сделать это всем бывшим советским республикам одинаково быстро и одинаково успешно. В результате возникнет неравномерность военного развития, что приведет, рано или поздно, к формированию тех или иных альянсов на блоковой основе. И тогда последует возвращение к варианту 2 или же вариант 3 примет форму своего подварианта Б. Вариант 2, однако, возможен лишь в случае сохранения хотя бы относительной политической, социальной, экономической, идеологической и т.д. стабильности на территориях нынешних государств. То есть при остановке дезинтеграционных процессов в соответствующих сферах на уровне бывших советских республик. Реальность не позволяет считать это пожелание достаточно реалистичным. В этом случае оптимальным мог бы стать подвариант Б варианта 3, разумеется, при условии сохранения хотя бы относительной стабильности и целостности России. Однако анализ требует предусмотреть не только сохранение, но и разрушение этой стабильности и целостности. И тогда, по крайней мере для некоторых бывших советских республик возможен следующий вариант.

Вариант 4. Дезинтеграция вооруженных сил

За исключением варианта 1, вооруженные силы не претендуют на самостоятельную политическую роль и находятся в распоряжении политического руководства СНГ, блоков или независимых государств. При распаде политического руководства (распад бывшего Центра, возможный распад до сих пор не появившегося руководства СНГ и т.д.) начинается распад вооруженных сил как сколько-нибудь единой общности. Поначалу начинаются разногласия между локальным командованием вооруженных сил и теряющим власть политическим руководством (вспомним позицию, продекларированную в сентябре 1991 г. командованием Прибалтийского военного округа руководству тогдашнего СССР в ответ на данные Горбачевым Ландсбергису обещания вывести советские войска из Литвы за несколько месяцев. Командование

округа заявило о том, что этого не произойдет до тех пор, пока не будут подготовлены приемлемые условия на новых местах дислокации). Тем самым начинается процесс дезинтеграции вооруженных сил (в данном случае, на уровне отдельного округа, выступившего против поддержанного министром обороны тогда еще СССР решения союзного президента). При усилении процессов политического и социально-экономического распада, значительном и стремительном ухудшении условий содержания вооруженных сил, фактической отмены присяги бывшему СССР и советскому народу возможен выход из подчинения вооруженных формирований на все более низком уровне. И тогда процессы дезинтеграции и обособления подразделений пойдут от округа к армиям, затем корпусам, дивизиям, полкам, батальонам и т.д. Тысячи вооруженных людей будут вынуждены самостоятельно решать вопросы своего снабжения, расквартирования, пропитания и т.д. Естественно, постоянно они будут становиться все более "самоуправляемыми", что означает практическую полную неуправляемость вооруженных сил.

Данные проблемы неизбежно усилятся в тех бывших советских республиках, в которых будут развиваться процессы гражданской войны. Острые уже сегодня проблемы Молдовы, Грузии, а потенциально и Украины (с Донбассом и вообще русскоязычным левобережьем), и России (с автономиями Северного Кавказа, проблемы Татарии, Башкирстана и других автономий, а также с уже проявляющимися тенденциями регионализации на юге, востоке и даже на северо-западе).

Такого рода ситуация будет усугубляться тем, что теряющее власть политическое руководство того или иного уровня будет стремиться удержаться, формируя собственные, альтернативные вооруженные силы. Как известно, именно "особые отряды вооруженных людей" являются одним из необходимых условий всякой власти. Попытки формирования национальных гвардий в ряде бывших советских республик и даже отдельных городов показали - количество формирований такого рода, сознательно создаваемых в противовес регулярным силам (вспомним действия российского руко-

водства сразу после августовского путча), будет нарастать. Действия же таких формирований, как показало поведение созданной Гамсахурдия грузинской национальной гвардии, не всегда предсказуемы. Опыт Нагорного Карабаха, Южной Осетии, Чечни продемонстрировал, что подобные формирования могут вступать в конфликты с частями регулярных формирований, усиливая их проблемы и, тем самым, усугубляя всеобщую неуправляемость, хаос и анархию.

Помимо создаваемых теми или иными властями, особые отряды вооруженных людей существуют в криминальном мире. Эти силы не заинтересованы в стабилизации ситуации и объективно противостоят регулярным формированиям. По мере углубления кризиса они не могут не начать все более активно проявлять себя. Это станет еще одним фактором дезинтеграции армии, когда отдельные ее части будут вынуждены противостоят подобным преступным формированиям и не получать, в силу общего кризиса и утраты управляемости, никакой поддержки.

Наконец, в ситуации тотального кризиса обычно идет процесс самовооружения граждан, как для противостояния криминальной среде, так и для массовых беспорядков, антиправительственных выступлений и т.д. Главным источником вооружения не могут не стать стремительно выходящие из под контроля своего командования регулярные вооруженные формирования. Торговля военным имуществом обострит проблему собственности в вооруженных силах. Это станет еще одним моментом, усиливающим их дезинтеграцию. В конечных вариантах можно говорить о двух возможностях. Первая, при которой небольшие подразделения вооруженных сил превратятся по сути дела в вооруженные мятежные бандформирования, озабоченные проблемами лишь собственного выживания (с подвариантами торговли оружием, разбоя ради наживы, или даже попыток захвата политической власти в небольших населенных пунктах, на небольших территориях). И вторая, при которой подобные подразделения станут использоваться в качестве наемников локальными политическими лидерами или главарями преступного мира.

Обе возможности могут сосуществовать одновременно, приводя в итоге к полной и окончательной дезинтеграции бывших советских вооруженных сил. При дальнейшем развитии уже существующих тенденций вариант 4 представляется достаточно вероятным, хотя и предельно нежелательным.

Самое интересное заключается в том, что в подварианте дезинтеграции России возможны ситуации сохранения относительной целостности и управляемости вооруженных сил в отдельных ее регионах. В этом случае возможен возврат к подварианту Б варианта 3 на новой основе, когда многоблочная система возникнет на территории бывшего СССР не как результат стабилизирующей и консолидирующей роли России, а как следствие ее регионального распада. В этом случае разные регионы уже бывшей Российской Федерации войдут составными частями в различные региональные системы безопасности и едва ли смогут выполнять сколько-нибудь объединяющую или хотя бы посредническую функцию. Тем не менее, в принципе такой вариант исключать нельзя.

К выбору наиболее вероятных вариантов

На сегодняшний день в пространстве бывшего СССР уже существуют попытки реализации практически всех рассмотренных вариантов. Государства Балтии делают ставки исключительно на собственные вооруженные силы. Государства Средней Азии долгое время выступали за единые вооруженные силы. После образования СНГ появились проекты объединенных вооруженных сил. В Нагорном Карабахе существуют плохо управляемые отдельные подразделения регулярных вооруженных сил. Какой именно из вариантов возьмет верх - покажет время. Возможно, будет комплекс, и в разных точках будут действовать разные, все или почти все из рассмотренных вариантов. Это ситуация, когда в одних регионах бывшего СССР сохранятся единые, в других объединенные, в-третьих, - блоковые или сепаратные вооруженные силы, в-четвертых же, будут нарастать процессы распада. Такая тотальная многовариантность, разумеется, многократ-

но усложнит задачи политиков и аналитиков. Однако исключать ее, имея в виду неравномерность процессов распада и интеграции на столь огромных территориях, было бы неправомерно. Она поддается логическому рассмотрению в рамках тех же, перечисленных выше, вариантов.

Не просчитывая вероятность того или иного конкретного варианта, представляется более продуктивным на сегодняшний день выделить вариант оптимальный - с одной стороны, если не совсем идеальный и желаемый, то достаточно приемлемый, с другой же стороны, вполне реалистичный.

С этой точки зрения, необходимо исключить вариант 1 как не очень вероятный (подвариант А) и труднореализуемый (подварианты Б и В). Одновременно, есть смысл исключить и вариант 4 как бесперспективный для дальнейшего рассмотрения: его итог - окончательный хаос и катастрофа. Остается выбор между вариантами 2 и 3. Оценив вариант 2 как программу максимум, требующую большой работы, есть смысл избрать в качестве базового вариант 3 и реализовать его, в частности, для России. Это ставит понятную задачу создать собственные вооруженные силы для того, чтобы не допустить их полной дезинтеграции. И на этой базе (хотя не исключены и параллельные во времени усилия) стремиться к созданию достаточно обширного блокового варианта. Возможно, на основе СНГ. Возможно, и на иных основах. С этой точки зрения вызывает особый интерес стремление руководства России участвовать в деятельности НАТО. Однако здесь возникают уже свои самостоятельные сценарные варианты.

Не вдаваясь в их специальное рассмотрение, есть смысл подчеркнуть неизбежную вариативность, неравномерность и разнонаправленность развития военно-политических интересов России в будущем. Понятно, что реальное развитие событий едва ли сведется к простой линейной схеме логики распада. Скорее всего, на основе варианта 3 возможна полиальтернативность политики России. Это может проявляться прежде всего в ее парциальном членстве не в одном, а сразу в нескольких военно-политических блоках и союзах, причем на разных условиях. Так, ясно, что в интересах России было

бы дистанцироваться от исламских стран, однако сохранить с ними определенный взаимовыгодный оборонительный союз, включившись в него своими южными регионами. Здесь можно предположить формы ассоциированного парциального членства России в союзе исламских бывших советских республик. Одновременно, понятно, что в интересах России было бы большее сближение, например, с Белорусью. Оно могло бы реализоваться в форме вступления северо-западных и, возможно, центральных регионов России в некий восточно-европейский оборонительный альянс с участием той же Белоруси и, возможно, ряда иных государств. В целом такая мозаичная многоблоковая оборонительная система с участием России могла бы стать определенным гарантом общей системы множественной безопасности бывших субъектов СССР. Именно Россия, с ее "ядерным зонтиком", входя разными своими частями в разные оборонительные союзы, гарантировала бы, во-первых, их взаимное сосуществование, а во-вторых, стратегическую безопасность всех членов всех подобных блоков от внешней по отношению ко всем им угрозы.

ОСНОВЫ ВОЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.И.Владимиров

1. Общий анализ политической ситуации и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации

1.1. Общий анализ политической ситуации

Крушение тоталитарных режимов в СССР и странах Восточной Европы, окончание "холодной войны" и переход от конфронтации к сотрудничеству между Востоком и Западом, мирное урегулирование ряда многолетних региональных конфликтов в третьем мире, интеграционные процессы в Западной Европе, Северной Америке и на Дальнем Востоке создают принципиально новые условия для обеспечения международной безопасности и национальной безопасности России, как ее неотъемлемого элемента.

Определяющей характеристикой мирового развития является резкое сужение области применения военной силы как средства осуществления государственной политики по сравнению с другими возможностями обеспечения национальных интересов (экономическими, политико-дипломатическими,

научно-техническими и т.д.).

Важнейшим новым моментом современной военно-стратегической ситуации является отсутствие угрозы военного нападения с Запада, постепенный переход к партнерским отношениям в военно-политической области между Россией и западными странами, расширение их взаимодействия по обеспечению взаимной безопасности.

Происходящий глубокий пересмотр основных стратегических принципов со стороны НАТО, действия США и НАТО по сокращению общей численности вооруженных сил, военных бюджетов, американского военного присутствия в Европе свидетельствует о том, что развитые демократические страны Запада считают крайне маловероятным широкомащтабный военный конфликт с Россией с применением как обычных, так и ядерных вооружений.

На современном этапе остающиеся в ходе сокращений потенциалы ядерных и обычных вооружений США и их союзников, с одной стороны, и государств СНГ, с другой, следует рассматривать как компоненты создающихся глобальной и региональных систем безопасности и военно-стратегической стабильности. В этих системах возрастающую роль играют общие интересы безопасности, режим ограничения и сокращения вооружений, меры доверия, транспарентность и предсказуемость, совместные акции по поддержанию мира в конфликтных ситуациях.

Вместе с тем в мире существуют и могут возникать военные угрозы ("риски") национальной безопасности и внешнеполитическим интересам России, которые требуют поддержания необходимой обороноспособности.

Гонка вооружений пока еще не остановлена полностью. Сохраняется возможность дестабилизирующих прорывов. Продолжается и даже расширяется процесс распространения ядерного и других видов оружия массового поражения, ракет и ракетных технологий, иных видов современного оружия. Существует потенциальная опасность конфликтов на региональном уровне на Ближнем и Среднем Востоке, в Южной Азии, на Дальнем Востоке. Эти конфликты могут затронуть

национальную безопасность и внешнеполитические интересы России и потенциально, вовлечь ее в процесс эскалации военных действий.

1.2. Общий анализ внешнеполитической ситуации и внешние национальные интересы Российской Федерации

В современных условиях принципиально новый характер приобретают интересы России в развитии отношений с США и государствами Западной Европы, Канадой и в целом с НАТО.

Несмотря на весьма существенное снижение военного потенциала России относительно бывшего СССР, ее стратегический потенциал настолько велик, что даже в условиях радикальных (на 70-80%) сокращений ядерных вооружений России и США, оба государства сохраняют способность к взаимному гарантированному уничтожению, что придает особый характер российско-американским стратегическим отношениям. США и Россия, продолжающая даже сегодня ставаться великой державой, имеют сейчас не противоречащие друг другу национальные интересы и должны стремиться к совместному обеспечению стратегической стабильности мира на возможно более низших уровнях ядерных потенциалов; к трансформации своих взаимоотношений в партнерские и союзнические. США сейчас заинтересованы в стабилизации России и СНГ, в развитии демократических преобразований в нашей стране, что по существу совпадает с национальными интересами России, и создает обстановку, способствующую нашему движению к цивилизации и демократии, способствующую разработке принципиально новой политики России, политике, позволяющей снять с нас непомерный груз военных расходов.

Страны Западной Европы, идущие по пути экономической, политической и военной интеграции, также не имеют пересекающихся с нашими национальных интересов и так же заинтересованы в нашей предсказуемости и стабильности, в

предотвращении доминирования на континенте какой-либо из европейских держав. В этом наши интересы также совпадают.

НАТО, США и страны Западной Европы готовы оказывать и оказывают нам экономическую и политическую помощь, что является существенной предпосылкой для успешного перехода России к рыночной экономике, укреплению и развитию в ней демократических институтов, к возможности формирования Российских Вооруженных Сил, как части возможной Евро-Азиатской системы безопасности.

Страны Восточной Европы заняты сейчас в основном ликвидацией последствий своих тоталитарных режимов. Они также заинтересованы в нашей стабильности и демократическом развитии. Поднимающиеся периодически некоторыми политиками проблемы границ и территорий безусловно решаемы в рамках имеющихся структур международных переговоров и не отражают истинных национальных интересов этих государств и тем более не могут быть нам навязаны силой.

Поддержание взаимодействия с этими государствами в сфере безопасности, установление партнерских и дружеских отношений с ними является непреложным условием поддержания европейской стабильности и отвечает национальным интересам России в этом регионе.

Отношения с Китаем, Японией и Кореей в значительной мере будут определять военно-политическую безопасность и перспективы экономического развития Сибири и Дальнего Востока. При обострении отношений со своими крупнейшими соседями в Азии Россия понесет значительный ущерб. Учитывая специфику региональной геополитики, Россия заинтересована в мирном объединении и последующем демократическом развитии двух корейских государств, которое стало бы гарантией от возможного доминирования там одной из двух ведущих держав Азии. Это также способствовало бы прекращению гонки вооружений в регионе, нераспространению оружия массового поражения.

Россия прямо заинтересована в трансформации своих отношений с этими государствами в партнерские и союзнические, в возможном создании в этом регионе системы азиатско-тихоокеанской безопасности с участием России, Китая, Японии, Кореи и США.

Государства Кавказского региона находятся в стадии поиска форм своей государственности. Преобладание в этих поисках националистических и религиозных оттенков, а также гражданская война между Арменией и Азербайджаном, борьба за власть между враждующими кланами в Чечне и Осетии, нестабильность Грузии - все это прямо угрожает национальным интересам России в этом регионе.

Двусмысленность и правовая незащищенность взятых под юрисдикцию России войск бывшего СССР в этом регионе требует их немедленного вывода оттуда.

В связи с предполагаемой напряженностью в этом регионе, России целесообразно иметь в этом районе, но на своей территории группировку войск с целью недопущения эскалации конфликтов.

Государства Средней Азии также находятся в стадии поиска форм своей государственности. Конфликтные ситуации в этом регионе и попытки фундаменталистских исламских кругов распространять свое влияние на республики бывшего СССР - прямо угрожают национальным интересам России в этом регионе и требуют принятия адекватных мер безопасности, в том числе и военного характера.

Главную непосредственную опасность для России в нынешних условиях представляет ее внутренняя нестабильность как федеративного демократического государства. Эта ситуация вызывает особую тревогу в связи с рядом обстоятельств:

- недееспособность государственной власти и отсутствие правовой базы ее функционирования;
- радикальная суверенизация автономий (Татарстан и т.д.);
- отсутствие развитой системы гражданского политиче-

ского контроля в военной сфере;

- фактическая бесконтрольность армии;
- сохранение на высших командных должностях в Вооруженных Силах лиц, противодействующих демократическим преобразованиям;
- обострение социально-экономических проблем, деморализация и политизация Вооруженных Сил;
- кризис военной промышленности, создание мощного потенциала социального взрыва;
- распространение оружия среди гражданского населения;
- образование незаконных вооруженных формирований;
- появление политических организаций, ставящих своей целью насильственное свержение существующего государственного строя;
- кризис правоохранительной системы общества.

Опасность усугубляется нерешенностью проблем в отношениях между государствами СНГ, которые могут привести к экономическому коллапсу, обострению национальных конфликтов, утрате гражданского и политического контроля над вооруженными силами, распаду структуры государственного управления. Наиболее серьезные угрозы интересам России проистекают из обособления государств СНГ и собственных автономий, несовместимого с нормами взаимоотношений цивилизованных стран:

- разрастание очагов гражданской войны, ее перерастание в межреспубликанские конфликты с элементами интернационализации и, как следствие, появление многих миллионов беженцев;

- фактический раздел ядерного оружия и комплексов по его производству и обслуживанию между рядом бывших республик, несмотря на принятые в этой области решения Содружества;

- усиление экономической изоляции в силу уменьшения экспорта, нарастания задолженности, развала всей системы торговых связей с государствами - бывшими партнерами по СЭВ, нежелание деловых кругов Запада осуществлять крупные долговременные вложения средств в нестабильную эко-

номику страны, разрыв экономических связей между республиками.

В этой обстановке демократическим силам не удастся преодолеть разрозненность в своих действиях и дезорганизованность, они запаздывают с формирования политических позиций и консолидацией движений либерального и реформистского направления. Идет практически беспрепятственное формирование социальной базы для появления и быстрого развития движений, политических сил националистического и фашистского толка.

Таким образом, в нынешних условиях, как никогда ранее, существует неразрывная взаимосвязь между внутренними и внешними интересами национальной безопасности Российской Федерации.

В целом высшие внешние национальные интересы России заключаются в:

- стабильности и безопасности мира в целом;
- стабильности и безопасности Содружества Независимых

Государств;

- созданию ситуации, при которой внешние угрозы должны быть снижены до уровня "потенциальных рисков";
- отсутствии противников и врагов;
- безусловном исключении войны из жизни общества;
- отсутствии необходимости защиты внешних национальных интересов военными средствами.

Высшие внутренние национальные интересы России заключаются в:

- стабильном и безопасном развитии самой России как федеративного государства;
- демилитаризации государства, общества и общественно-го сознания;
- демократическом развитии России на основе ее политической и экономической интеграции в мировое сообщество и признания примата прав личности во всех сферах деятельности государства.

Достижение этих целей может быть обеспечено путем создания системы безопасности, обеспечивающей выполне-

ние всех этих требований и имеющей внутреннюю и внешнюю структуру.

Высшим национальным интересам России соответствует сохранение Содружества Независимых Государств и его трансформация в Содружество как региональную подсистему ООН, функционирующую на принципах ООН.

Формирование такого типа Содружества предполагает:

- разработку и принятие учредительного акта в виде международного договора, закрепляющего цели и принципы Содружества, членами которого являются независимые суверенные государства, отношения между которыми регулируются нормами и принципами международного права в соответствии со ст.52 Устава ООН;

- создание и содержание Системы безопасности Содружества, а так же общих органов и структур, координирующих усилия государств - членов Содружества в области безопасности.

Содружество Независимых государств должно само определить формы и модель своей безопасности в ходе международного переговорного процесса с участием всех заинтересованных сторон.

На наш взгляд, основным вариантом такой модели может стать Система безопасности СНГ, интегрированная с системой безопасности НАТО в единую Евро-Азиатскую систему безопасности.

Главными задачами системы должны стать:

- создание пространства безопасности на территории бывшего СССР;

- исключение войн из жизни мирового сообщества, СНГ и России;

- поэтапное разоружение, ликвидация запасов оружия массового поражения и сокращение производства обычного оружия;

- предотвращение кризисных ситуаций в мире, СНГ и России, а при возникновении - преодоление их с наименьшими потерями;

- формирование и установление нового порядка на плане-

те, в СНГ и России, основанного на демократических началах и обеспечивающего защиту прав личности;

- создание атмосферы доверия, стабильности и защищенности, главенство законов мирового сообщества при решении любых проблем внутри государств и между ними;

- демилитаризация и трансформация России в гражданское демократическое общество и интеграция армии в него;

- разумное, безконфликтное и взаимовыгодное разрешение всех проблем и противоречий, связанных с формированием национальных Вооруженных сил государств - членов СНГ;

- резкое сокращение военных расходов и освобождение средств на социальные программы в государствах - членах СНГ;

- обеспечение гражданского контроля над Вооруженными силами всех уровней.

Общими координирующими органами СНГ и Системы безопасности Содружества могут стать:

- Совет Глав Государств СНГ;

- Совет Глав Правительств СНГ;

- Ассамблея Парламентов Государств СНГ;

- Совет безопасности СНГ.

Каждый из этих органов должен иметь четкий правовой статус, свою сферу компетенции в области безопасности и постоянно действующие структуры.

Предлагаемой модели безопасности будет соответствовать основная политико-военная концепция (доктрина), аккмулирующая в своем названии основные задачи, цели и средства системы безопасности.

Такой концепцией (доктриной) может стать "Концепция (доктрина) прямого сотрудничества и координация усилий в сфере безопасности государств мирового сообщества, СНГ и России".

Таким образом, Россия как великая держава, имеющая свои национальные внешние и внутренние интересы, должна иметь правовые и силовые механизмы их защиты. Для этого России нужна собственная военная политика и собственные

российские вооруженные силы, способные эти интересы обеспечить.

II. Основы военной политики и строительства Вооруженных Сил Российской Федерации

Военная политика России является частью внешней и внутренней политики государства в сфере национальной безопасности, обеспечивает защиту ее национальных интересов и возможность ее мирного и демократического развития. Военная сила в обозримый период останется одним из основных элементов могущества Российского государства.

Главной целью военной политики России является предотвращение любых конфликтов без ущерба для национальных интересов или разрешение их на основе равноправных компромиссов.

Основные принципы (направления) военной политики России:

- Россия не рассматривает ни одно государство мира как своего противника;

- Россия стремится к собственной стабильности, к стабильности СНГ и рассматривает свои Вооруженные Силы как важный инструмент этой стабильности;

- Россия не имеет глобальных национальных интересов, требующих защиты военными средствами, а при возникновении такой необходимости будет обращаться за помощью к мировому сообществу;

- Россия является правопреемницей бывшего СССР и гарантирует: выполнение всех международных договоров и соглашений в сфере безопасности; разрешение всех конфликтных ситуаций только мирным путем в результате международных переговоров; невмешательство во внутренние дела и исключение военного присутствия Вооруженных сил Российской Федерации на территории других государств без соответствующих договоренностей с ними; незыблемость существующих границ;

- Россия видит в государствах - членах НАТО и Восточной Европы своих союзников в установлении демократического порядка в Большой Европе и готова к сотрудничеству с ними в сфере безопасности;

- Россия способна стать центром Евро-Азиатской системы безопасности;

- Россия строит свои отношения с государствами Дальнего Востока, Азиатско-Тихоокеанского региона, Юго-Восточной Азии, Ближнего и Среднего Востока, а также Африки и других стран на основе принципов добрососедства и уважения взаимных интересов;

- Россия отказывается от поддержки любых тоталитарных режимов;

- Россия рассматривает государства - члены СНГ как своих друзей и прямых союзников в создании Системы безопасности Содружества, готова оказывать помощь и координировать с ними свои усилия в сфере безопасности;

- Россия признает право государств - членов СНГ создавать свои национальные Вооруженные силы и их право свободного вхождения в систему безопасности СНГ, выхода из нее и различных форм участия в ней в соответствии в заключенными по этим вопросам соглашениями (в том числе с государствами не членами СНГ);

- Россия строит свои национальные Вооруженные силы как составную часть Системы безопасности Содружества, одновременно интегрируя их в систему безопасности Европы и мира;

- Россия готова предоставить свои Вооруженные силы в распоряжение ООН для участия в операциях по поддержанию мира;

- Россия как основная ядерная держава Содружества сознает свою ответственность за поддержание стабильности на планете и рассматривает свои стратегические ядерные силы и стратегические силы общего назначения как часть сил стратегической стабильности мира, включающих стратегические силы США, Франции, Англии, Китая и готова участвовать в переговорах по этим вопросам;

- Стратегический ядерный потенциал России по своим объективным параметрам не должен создавать для других ядерных держав угрозу первого обезоруживающего удара. Тактическое ядерное оружие должно быть изъято из войск, для последующего уничтожения под международным контролем;

- Россия считает необходимым объединение стратегических систем управления, информатики, связи, разведки, противоракетной обороны, космических и других военных программ, объектов гражданской и военной инфраструктуры для оперативного реагирования на развитие кризисных ситуаций в мире, а также разработки совместных проектов по проблемам безопасности, конверсии и т.д.

Вооруженные силы Российской Федерации создаются как необходимый институт государства.

Вооруженные силы предназначены для:

- обеспечения условий мирного развития России на пути демократических преобразований;

- обеспечения национальной безопасности, предотвращения внешних и внутренних военных угроз;

- обеспечения внутренней стабильности России как демократического федеративного государства.

Строительство Вооруженных сил осуществляется в соответствии с "Основными принципами (направлениями) военной политики России" и на основе "Концепции (доктрины) прямого сотрудничества и координации усилий государств - членов СНГ в сфере безопасности".

Вооруженные силы России строятся на новых критериях принципа "оборонительной достаточности".

Вооруженные силы России должны быть достаточны для:

- обеспечения стабильности и безопасности Содружества и мира в целом;

- самостоятельной защиты ее жизненных национальных интересов;

- обеспечения любого пограничного или другого конфликта - политическими методами (демонстрация потенциаль-

ной готовности к немедленному отпору агрессору оборонительными действиями на самой ранней стадии конфликта, с немедленным обращением за содействием и помощью к мировому сообществу или Системе безопасности СНГ);

- обеспечения участия в операциях по поддрезанию мира под эгидой ООН, в том числе в военных действиях мирового сообщества по обузданию любого агрессора;

- перехвата и недопущения любых случайных, несанкционированных, террористических действий (в том числе пусков ракет) третьих стран;

- поддержания мира и стабильности на территории Российской Федерации, в том числе для предотвращения внутренних региональных военно-политических конфликтов и кризисных ситуаций.

- действий в двух одновременно протекающих конфликтах средней интенсивности и одном-двух крупных конфликтах.

Вооруженные силы Российской Федерации являются опорой и инструментом демократически избранной, законной государственной власти России и выполняет только ее решения. В них заключается деятельность любых политических партий и течений.

Президент Российской Федерации является Главкомандующим Вооруженными силами России и осуществляет руководство ими через Совет национальной безопасности, Министерство обороны и Министерство Видов Вооруженных сил Российской Федерации, являющихся гражданскими ведомствами, Объединенный Главный штаб, штабы видов Вооруженных сил, региональные и оперативные главные командования.

Вооруженные силы Российской Федерации строятся как профессиональная армия, и комплектуются: регулярные войска - по экстерриториальному признаку; территориальные войска - по территориальному признаку;

- на основе государственной службы (воинская служба 12-18 мес., альтернативная служба);

- по временным контрактам (на 4, 8, 12 лет);

- на профессиональной основе (25 лет).

Социальные гарантии, политические и гражданские права военнослужащих обеспечиваются: установлением гражданского контроля над всей сферой военной деятельности; созданием министерств как гражданских ведомств; практической реализацией принципа "солдат - гражданин в форме".

Вооруженные силы Российской Федерации включают:
Регулярные Вооруженные силы (ориентировочная численность 1 млн. 400 тыс.чел.):

- органы военного управления (Министерство Обороны Российской Федерации, Объединенный главный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации, Министерства и штабы видов ВС, региональные и оперативные Главные Командования);

- силы стратегического сдерживания (СЯС, Силы космической обороны, Средства стратегической разведки и связи), примерная численность - 100 тыс.чел.;

- силы общего назначения (Войска наземной обороны - ВНО, ВВС, ВМС, специальные войска и тыл общего назначения), примерная численность - 900 тыс.чел.;

- силы быстрого реагирования (ВДВ, Морская пехота и средства доставки), примерная численность - 100 тыс.чел.;

- войска пограничной стражи, примерная численность - 200 тыс.чел.

Территориальные военные формирования:

Т органы территориального военного управления;

- национальная (республиканская гвардия);

- части охраны коммуникаций и объектов;

- казачество;

- части по ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф.

Организованный резерв численностью 500-700 тыс.чел.
Регулярные вооруженные силы.

Силы стратегического сдержания по своему составу и уровню должны обеспечивать стабильность в условиях глубоких сокращений ядерных вооружений.

Силы общего назначения должны обеспечить защиту национальных интересов России одновременно в одном-двух крупных военных конфликтах:

они образуют четыре основные стратегических группировки войск:

Европейская 200 тыс. - стратегические резервы;

Северо-Кавказская группировка - 150 тыс.;

Южно-Уральская - 300 тыс.;

Дальневосточная группировка - 250 тыс.

Эти группировки оперативно управляются Главными командованиями названных направлений. Система военных округов упраздняется. Часть функций управления военных округов переходят к территориальным органам управления.

Силы быстрого реагирования должны обеспечить эффективное участие России в операциях по поддержанию мира под эгидой ООН или в рамках региональных систем международной безопасности или одном-двух конфликтах малой или средней интенсивности.

Войска пограничной стражи должны обеспечить контроль границ Российской Федерации.

Для поддержания мира и стабильности на территории Российской Федерации создаются территориальные военные формирования.

При необходимости они могут использоваться как резерв регулярных Вооруженных Сил.

Территориальные органы военного управления формируются в областях, краях и автономных республиках Российской Федерации, как отделы соответствующих структур государственной власти на базе упраздняемых военных округов и военкоматов. В сферу их компетенции включаются: все вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности регулярных войск Российской Федерации, дислоцирующихся на их территориях (гарнизонная служба, комендатура, военная полиция, ВАИ, военные сообщения, квартирно-эксплуатационная служба, строительство жилья и инфраструктура).

туры и т.д.), руководство наймом и призыв в ВС РФ, альтернативная государственная служба; руководство территориальными военными формированиями; обеспечение ликвидации последствий стихийных бедствий и экологических катастроф и т.д. Они подчиняются органам государственной власти своих территорий. По вопросам, связанным с обороноспособностью страны, они подчиняются МО и ОГШ ВС РФ.

Национальная (республиканская) гвардия является территориальным военным формированием, для поддержания порядка и стабильности на своей территории, охраны важных объектов, оказания помощи населению при ликвидации последствий бедствий и катастроф и т.д.

Служба в национальной (республиканской) гвардии осуществляется на контрактной основе.

Национальная (республиканская) гвардия подчинена главе администрации своей территории и управляется им через органы территориального военного управления и свой штаб.

Казачество воссоздается как государственный институт, обеспечивающий стабильность и порядок на внешних рубежах Российской Федерации, в пределах традиционных территорий и поселений.

Части охраны коммуникаций и объектов комплектуются по контракту и являются федеральными формированиями.

Части по ликвидации последствий стихийных бедствий, катастроф и защиты населения формируются на базе соответствующих частей Гражданской обороны и комплектуются по контракту.

Организованный резерв обеспечивает необходимое усиление регулярных вооруженных сил в случае возникновения военного конфликта. Он образуется за счет сокращаемых авиационных, военно-морских и других частей и соединений. Служба в организованном резерве основных специалистов осуществляется на контрактной основе (2-3 дня в месяц и один 2 - 3-недельный сбор в год). Он является осно-

вой частей и соединений быстрого развертывания.

Для поддержания мира и стабильности в СНГ создаются Силы по поддержанию мира (СПМ). На период проведения операций по поддержанию мира в СНГ или в мире, согласно решению и мандату Совета безопасности СНГ или ООН, Российская Федерация выделяет необходимые для этого силы и средства.

III. Механизм строительства ВС РФ

Строительство ВС РФ осуществляется одновременно с глубоким структурным сокращением ВС бывшего СССР; созданием новых соответствующих органов высшего военного управления; созданием правовой базы функционирования ВС РФ; и созданием механизма гражданского контроля за их деятельностью; реализацией программы социальной адаптации сокращаемых войск; созданием новых военных структур и войсковых организмов; глубоким сокращением и конверсией военного производства.

Для строительства ВС РФ необходимо:

- создать механизм гражданского контроля за ВС РФ и всей сферой военной деятельности. В первую очередь образовать Парламентский комитет по оборонным вопросам с необходимыми рабочими структурами и правом привлечения экспертов для разработки и рассмотрения военного бюджета, военного законодательства и военных программ. Ввести должность уполномоченного Парламента РФ по ВС РФ, с задачей контроля над ВС РФ, проверки инцидентов, личных и коллективных инициатив и обращений, подготовки докладов Парламенту РФ о состоянии Вооруженных Сил. Ввести аналогичные должности в Верховных Советах автономных республик, Советах областей и краев;

- создать Совет безопасности РФ как орган, координирующий все усилия государства в сфере безопасности и готовящий все решения в военно-политической, военно-технической областях;

- создать Министерство обороны и Объединенный глав-

ный штаб ВС РФ и другие органы высшего военного и территориального управления;

- разработать пакет основных законодательных актов по проблемам безопасности и строительства ВС РФ, включая разработку концепции военной политики и программы военного строительства ВС РСФ, учитывающих передовой мировой опыт в этих областях, которые после гласного обсуждения должны быть приняты Парламентом РФ как основополагающие документы;

- законодательное введение всех форм военной и государственной службы;

- заключение Договора о коллективной безопасности СНГ и двусторонних договоров по этим проблемам со всеми соседями РФ.

Одновременно с этим:

принять под юрисдикцию РФ вооруженные силы на ее территории, группы войск и флоты, войска на территории государств Средней Азии и Закавказья - согласно двусторонним договоренностям с ними.

Ограничить Указом Президента РФ властные полномочия существующих высших органов военного управления прежнего Министерства обороны СССР постепенной передачей всей полноты власти во вновь формируемые МО и ОГШ ВС РФ. Сфера полномочий прежних органов высшего военного управления должны быть ограничены: поддержанием боевой готовности войск; поддержанием воинской дисциплины; контролем за ходом боевой учебы; проведением сокращения войск согласно утвержденным планам; выполнением поручений МО и ОГШ ВС РФ. Должно быть запрещено осуществлять без согласования с МО и ОГШ ВС и Президентом РФ: любые перемещения войск и техники более одного батальона; проведение любых учений оперативно-стратегического уровня; любые перемещения и назначения высшего командного состава от командира дивизии и выше; любая коммерческая деятельность структур прежнего МО СССР.

Разработать и освоить новую систему комплектования ВС

РФ.

Сокращение войск производить целыми изжившими себя структурами (группы войск в странах Восточной Европы, Прибалтике, Закавказье, Черноморский и Балтийский флоты и т.д.), сопровождая эти мероприятия практической реализацией программы социальной адаптации сокращаемых войск.

Развертывание воинов ВС РФ и новых формирований осуществлять с максимальным использованием уже созданной инфраструктуры.

Программа социальной адаптации сокращаемых войск должна включать:

- социологические исследования среди всего личного состава Вооруженных Сил относительно:

а) желания продолжать службу или уйти в запас;

б) рода деятельности и гражданской специальности, которую хотели бы приобрести сокращаемые офицеры и прапорщики;

в) желательного места жительства по увольнении в запас;

г) желаемого гражданства и т.д.;

- организацию центров по получению новой гражданской специальности и профессии;

- предоставление сокращаемым офицерам, прапорщикам и их семьям выбранного ими гражданства;

- предоставление лицензий и льгот на ведение коммерческой и частной производительной деятельности;

- предоставление первоочередного права на выделение в собственность земли в выбранной ими местности;

- предоставление права на льготное и первоочередное приобретение в собственность или аренду сельскохозяйственной техники, военной техники, имущества и оборудования народнохозяйственного назначения;

- выделение каждому сокращаемому офицеру и прапорщику единовременного денежного пособия в размере порядка 300 тыс.рублей, в качестве стартового капитала, не облагаемого в течение 5 лет налогом и т.д.;

- определение желаемых зон и территорий России для заселения сокращаемым личным составом;
- образование специальных фондов и банков для реализации программ социальной адаптации;
- поиск средств, в том числе иностранных инвестиций для реализации этих программ;
- установление жесткого контроля за накоплением и расходованием средств фондов и банков, создаваемых для нужд программы социальной адаптации сокращаемых войск.

Конверсия ВПК - должна быть проведена в сжатые сроки путем решительной приватизации конверсируемых предприятий, в том числе с активным привлечением иностранного капитала. Предприятия ВПК, не подлежащие конверсии, необходимо перепрофилировать с производства относительно простых образцов вооружения на разработку высокотехнологичной техники, систем информатики, управления разведки и связи. Мобилизационные запасы материальных средств, техники, оборудования и технологии должны быть использованы для успешной и быстрой конверсии ВПК.

О военных доктринах Содружества независимых государств и России

(Военная реформа в СНГ и формирование российских
вооруженных сил)

Ю.Я.Киршин, А.А.Данилевич

События второй половины 1991 - начала 1992 года привели к дальнейшим еще более глубоким сдвигам в расстановке мировых военно-политических сил, серьезно сказались на всей системе международных отношений, положении и роли многих государств. Основным фактором, определившим особый характер современной европейской и общемировой обстановки, стал распад Советского Союза, выход из него Прибалтийских стран и создание в конце 1991 г. вместо СССР принципиально нового межгосударственного образования - Содружества независимых государств (СНГ). Это повлекло за собой перемены глобального масштаба. Мир утратил свою двухполюсную структуру. Доминирующее положение в мировых делах перешло к одной сверхдержаве - США. Вместе с тем новую важную роль приобрели бывшие наиболее крупные республики, прежде всего Россия, выдвигавшаяся на уровень самостоятельных мировых держав.

Наряду с этим определенное влияние на международную обстановку в этот период оказали также и некоторые важные события, особенно война в Персидском заливе, ее последствия, а также внутренний конфликт в Югославии, приведший в конце концов к ее развалу. Иначе говоря, международная ситуация формировалась под противоречивым воздействием как стабилизирующих, так и нестабилизирующих факторов. И эта тенденция, по-видимому, будет проявлять себя с возрастающей силой и дальше. Во всяком случае пока нет гарантии что сохранится СНГ (по крайней мере в существующем виде). Могут развиваться дезинтеграционные процессы в России, ряде европейских и азиатских стран. С другой стороны не исключено сближение некоторых государств, их объединение в обособленные союзы.

Важную роль в укреплении международной стабильности может сыграть развитие процесса разоружения, реализация российских и американских инициатив в этой области. В то же время вызывает большую тревогу возможность создания еще более эффективных средств вооруженной борьбы, а главное, вероятность "расползания" ядерного оружия, дробления ракетно-ядерного потенциала бывшего СССР, миграции ядерных специалистов, передачи третьим странам Азии, Африки и Центральной Америки ядерных технологий, продажи обогащенных расщепляющихся материалов и отдельных конструкций боевых ядерных систем, что чревато самыми серьезными последствиями.

Все это вносит в современную обстановку элементы неопределенности, затрудняет ее прогнозирование и требует от ведущих стран мира проведения более гибкой, но вместе с тем дальновидной и осмотрительной политики, неотложного создания надежных механизмов и структур сдерживания, предупреждения войны и обеспечения международной безопасности. Для этого на современном этапе нужны новые, нетрадиционные политические решения, решительный отказ от устаревших взглядов и концепций, а в военной области - переоценка военных угроз, определение новых принципов и приведение военных доктрин в соответствие с новыми реали-

ями.

В настоящее время, как известно, США, европейские страны НАТО, многие восточно-европейские государства и Китай уже уточнили свои военно-доктринальные установки. Выработана новая стратегия Северо-Атлантического блока. Применительно к ним начата перестройка оборонной системы блока.

Такая же задача встает сейчас и перед СНГ, Россией и другими государствами, вошедшими в Содружество. Но для нас дело обстоит значительно сложнее, так как, в отличие от западных держав, СНГ и России предстоит не просто уточнить существовавшие ранее положения советской военной доктрины, а выработать свои принципиально новые военные доктрины, отказавшись почти от большинства сложившихся в прошлом взглядов. Объясняется это, по крайней мере, следующими объективными обстоятельствами.

Первое - с распадом Советского Союза официальная советская военная доктрина, равно как и доктрина ОВД, утратили свою силу и перестали существовать. Вместо них необходимо разработать доктрину защиты не единого социалистического государства, а группы независимых стран с иным социальным строем и другим политическим устройством. Это должна быть коалиционная доктрина особого рода, не имеющая прецедентов в прошлом как по своим политическим, так и стратегическим параметрам, ибо оборону Содружества в сравнении с обороной СССР надо строить на иных основах с учетом изменившейся обстановки, возникших новых военных задач и необычных условий их выполнения.

Второе - приходится считаться с тем, что создававшаяся для защиты СССР оборонительная система оказалась расстроенной. Выпали целые ее звенья (Прибалтика, группы войск). Поэтому, а также ввиду расчленения единого военно-стратегического пространства на ряд республиканских зон, для защиты Содружества в существующем виде она неприменима. Нужно создать и отразить в доктрине качественно новую оборонительную систему с полностью перестроенными Вооруженными силами, новой инфраструктурой, уточненной си-

стемой управления и коренной реорганизацией существующих военно-экономических структур.

Третье - продолжение военного строительства в тех масштабах и по тем направлениям, которые были свойственны СССР, из-за сложного социально-экономического положения во всех республиках СНГ теперь исключено. Требуется (и, возможно, из-за изменившейся обстановки) резкое сокращение военных расходов, решительный отказ от громоздких, неоправданно раздутых ВС, свертывание большинства сложных дорогостоящих военно-технических программ, действительная реализация принципа разумной оборонной достаточности в его законченной форме. Содружество, а тем более Россия и другие республики уже не могут и не должны руководствоваться старыми военно-доктринальными установками на недопущение военно-технического превосходства, обеспечение военного равновесия, "стратегического паритета баланса сил". Их доктрины необходимо переориентировать на выполнение задач преимущественно ограниченными силами оборонительной структуры и более экономными способами.

Четвертое - для СНГ и всех входящих в Содружество республик резко изменились условия отражения агрессии. Если прежняя советская военная доктрина предусматривала организацию обороны совместно с другими странами ОВД, Афганистаном и Монголией, на вынесенных далеко вперед стратегических рубежах, то теперь (с распадом ОВД, прекращением военно-договорных отношений с рядом других стран и выводом советских войск из большинства восточно-европейских государств) СНГ и входящие в него республики должны рассчитывать на выполнение оборонных задач главным образом наличными силами, в пределах своих национальных границ при отсутствии развернутых передовых группировок войск. А это требует соответствующего пересмотра военной доктрины и выработки новой стратегии.

Пятое - для Содружества и России в организации своей обороны нужно теперь исходить из совершенно новой системы возможных военных угроз. Главные военные угрозы

(США, НАТО, Китай), из которых исходила советская военная доктрина, отпали или потеряли прежнее значение. Появились новые опасности, в том числе целая группа внутренних угроз, вызванных внутренней нестабильностью в СНГ и входящих в нее Республиках. Отсюда вытекает необходимость разработки военной доктрины, ориентированной на новые угрозы.

Шестое - устарели многие основополагающие военно-теоретические взгляды, в том числе на характер возможных войн, условия их возникновения и способы ведения. Советская военная доктрина, в частности, целиком строилась на необходимости подготовки страны и ВС к мировой войне между государствами двух противоположных общественных систем. Но теперь такая война просто невозможна. Зато возросла вероятность региональных военных столкновений другого рода, межнациональных и гражданских войн. Изменился и их стратегический облик.

Военные доктрины Содружества и России должны учесть и отразить эти изменения, равно как и особенности действий при изменившейся стратегии США, НАТО и других стран. Ввиду этого необходима разработка новых военно-доктринальных установок по отражению агрессии.

Седьмое - Содружество независимых государств не может строить свою безопасность только на основе общей коллективной военной доктрины. Решающее значение приобретает наличие тесно связанных с ней республиканских военных доктрин. Стержневое значение при этом может иметь формирование, прежде всего, национальной военной доктрины России. Известно, что до последнего времени Россия не имела собственной военной доктрины. Входя в СССР, она руководствовалась лишь общими положениями советской военной доктрины, в которой ее национальные оборонные интересы учитывались только постольку, поскольку они соответствовали общим задачам Союза.

Теперь положение резко изменилось. Россия как наиболее мощное независимое государство СНГ не только может, но и обязана безотлагательно создать собственную нацио-

нальную военную доктрину.

Располагая большими возможностями, Россия способна обеспечить решение своих оборонных задач собственными силами. Но в конфликте с коалицией крупных держав ее возможности явятся недостаточными для отражения агрессии. В таких условиях необходима ее опора на совместные усилия всех стран СНГ на основе договора о коллективной обороне. Соответственно в обеспечении своей безопасности России необходимо ориентироваться на две военные доктрины: собственную российскую военную доктрину и на единую межнациональную, межгосударственную военную доктрину Содружества, выработанную совместно и предусматривающую комплексное использование стратегических сил, в первую очередь сил сдерживания. Это же относится и к другим республикам: Украине, Беларуси, Казахстану и т.п.

Сейчас формирование новых военных доктрин СНГ и республик завершается. При их создании необходимо учитывать новую обстановку, изменившееся военно-политическое и военно-стратегическое положение Содружества и входящих в него государств, а также возможные модели общеевропейской и глобальной систем международной безопасности.

Особенности военно-политического и стратегического положения СНГ и России

Характер современных оборонных задач СНГ и России определяется сейчас новой расстановкой военно-политических сил, взаимоотношениями с соседними государствами, изменившимися параметрами контролируемого военно-стратегического пространства, а также сократившимися возможностями. В этом плане военно-политическое и военно-стратегическое положение СНГ и России стало более устойчивым, но вместе с тем более сложным и противоречивым.

1. Прежде всего это относится к европейскому направлению. Главные особенности сложившейся здесь обстановки заключаются в устранении военного противостояния двух

блоков, сокращении военно-стратегического пространства, находящегося под контролем СНГ и России, расширении сферы действий НАТО, создании обширной зоны, разделившей ВС НАТО и бывшего Советского Союза. Вместо двух мощных военно-политических группировок на этом направлении образовалось по меньшей мере 4-5 групп государств различной политической ориентации. В результате существенно изменилось внешнее окружение СНГ и России. Вокруг последней, в частности, сложились четыре внешних пояса безопасности, из которых первый образуют страны НАТО; второй - восточно-европейские государства, ранее входившие в СССР; третий - прибалтийские и скандинавские страны, а также нейтральные европейские государства; четвертый - соседние с Россией страны СНГ. Каждый из этих поясов отличается определенными в поддержании стабильности и взаимной безопасности. Произошла нивелировка позиций в различных зонах с переходом в одних случаях от откровенно враждебных, в других от союзническо-подчиненных отношений к отношениям взаимовыгодного сотрудничества разного уровня. Образовалось военно-стратегическое пространство, где нет больше врагов, но нет и такого рода "друзей", которые были характерны для еще совсем недавнего прошлого.

Решающее влияние на военно-политическое и стратегическое положение СНГ и России оказывает дальнейшее развитие их отношения с Соединенными Штатами Америки. Источники их идеологического, политического и экономического противоборства отпали. Военное столкновение с США в современных условиях практически исключено. Последние взаимные предложения о глубоком сокращении стратегических ядерных и обычных вооружений, снятии спланированных ударов с американских городов, создании единой глобальной системы защиты от ракетного нападения, укрепляют взаимное доверие и открывают путь перехода от сотрудничества к взаимодействию в решении всех мировых проблем. Но надо иметь в виду, что элементы настороженности до конца еще не преодолены. Немаловажное значение имеет и то, что ВС обеих сторон по-прежнему структурно рассчитаны на

борьбу главным образом друг с другом. Нельзя исключить также возможность образования чрезвычайных ситуаций, которые США и Россия могут посчитать для себя взаимно опасными. Поэтому нужны дальнейшие военно-стратегические меры, которые бы способствовали возможности поворотов в военной политике, как бы она не была мала. В числе их согласование направлений военного строительства обеих стран, перевод основной части ядерных средств в неядерные силы; снятие с боевого дежурства стратегических сил со стиранием в бортовых системах управления целевых программ и т.п.

В отношениях СНГ и России с НАТО надо учитывать как их прогрессивное продвижение вперед в позитивном направлении, готовность к дальнейшему взаимному сокращению ВС, пересмотр стратегии блока, так и то, что НАТО пока остается закрытым военным союзом. По политическим, экономическим, а главное стратегическим соображениям командование блока пока противится вхождению в него как восточно-европейских стран, так и России. Наконец, важно иметь в виду и то, что НАТО получило сейчас значительное превосходство над СНГ и оно будет нарастать.

Это вынуждает в целях улучшения положения СНГ и России в отношениях к европейским странам НАТО искать новые пути. Должна быть обеспечена большая согласованность их военной политики, установлено взаимное представительство в руководящих военно-политических органах; обоюдно сняты с боевого дежурства все ядерные средства, нацеленные друг против друга; продолжено согласованное сокращение ударных группировок войск, авиации и ВМС; осуществлена глубокая структурная перестройка ПВО и систем управления с расчетом их взаимодействия; полностью исключено использование группировок обеих сторон в разделяющей их зоне.

Западные границы СНГ в настоящее время практически установились на линии 1939 года, но в иной ситуации. Восточно-европейские государства, ранее входившие в ОВД (Польша, Чехословакия, Венгрия, Румыния) по отношению

к СНГ занимают двойственную позицию. Сохранится их заинтересованность в экономическом и в какой-то мере (в связи с потребностью в нефтепродуктах и оснащением армий советским оружием) с Россией, Украиной, Беларусью. Но главная их ориентация - на Запад. Причем с каждым годом эта тенденция усиливается. Настойчиво продвигается идея вхождения в НАТО. Осуществляется перестройка оборонных систем государств с организацией их по всему периметру границ, в том числе на Востоке. То есть наблюдается по-существу возврат к доктрине 30-х годов, когда Польша и Чехословакия планировали войну на два фронта, считая, однако, что главная опасность грозит им с Востока.

Разумеется, сейчас ни одна из этих стран не предъявит каких-либо претензий к России, Украине и Беларуси, но потенциально такие претензии зреют и при определенных условиях (развитии деструктивных процессов в России и на Украине, объединение Польши, Чехословакии и Венгрии в единый блок, выдвигении на их территорию передового эшелона НАТО) могут найти проявления в той или иной форме. По этой причине ближний Запад для СНГ и России надо считать зоной относительной безопасности.

На северо-европейском направлении военно-стратегическая ситуация для СНГ и России окончательно еще не прояснилась. В образовавшейся здесь зоне из трех скандинавских и трех вышедших из СССР прибалтийских государств события могут развиваться по-разному. Со скандинавскими странами (Финляндией, Швецией, Норвегией) могут сохраниться прежние дружественные отношения, если только не возникнут уже высказываемые претензии к ряду районов России (Карелия). Отношения с Эстонией, Латвией и Литвой будут зависеть от позиций обеих сторон. Россия заинтересована в том, чтобы превратить их в дружественные и даже союзные государства. Прямая заинтересованность в развитии экономических связей сохраняется и со стороны прибалтийских стран. Но в военном отношении не исчезают элементы недоверия, которые при определенных условиях могут перерасти в противостояние, что необходимо предотвратить

даже за счет некоторых уступок. Вместе с тем важно закрыть образовавшуюся на этом направлении брешь и с выходом советских войск восстановить на новой границе надежную систему обороны, а возможно, создать ее на основе новых соглашений с балтийскими государствами.

2. Южно-Азиатское направление - в военно-политическом и стратегическом отношении становится для СНГ и России наиболее уязвимым. Обстановка здесь противоречивая и сложная. До конца не определились позиции Грузии, Азербайджана, Армении, а также Турции, Ирана, Афганистана. Регион охвачен межнациональными конфликтами, которые не удается заглушить. Наоборот, постоянно возникают все новые и новые "горячие точки". Важно учитывать, по крайней мере, три обстоятельства: смещение главного центра противоборства с линии Запад-Восток на линию Север-Юг; постоянное усиление развернутых в данном районе ВС враждующих между собой сторон; общая взрывоопасность региона. Особо грозной может стать ситуация, при которой будет предпринята попытка объединения арабских государств Ближнего и Среднего Востока с Азербайджаном и бывшими советскими среднеазиатскими республиками на почве исламского фундаментализма. Предотвратить такое положение - одна из главных военно-политических задач СНГ и России.

3. Дальневосточное направление и Азиатско-Тихоокеанский регион. Военно-стратегическое положение России на этом направлении за последнее время упрочилось, что обусловлено изменением в благоприятную сторону отношений с Китаем, Кореей и Японией. Но потенциальная опасность продолжает сохраняться, так как остаются территориальные претензии Китая и Японии к России, в частности, в Приморье и из-за северных территорий.

Безусловно, прежняя конфронтация с Китаем не возобновится. Но если будут повторены ошибки, не исключено обострение обстановки, особенно в случае развития дезинтеграционных процессов в России.

Задача политики и дипломатии состоит в том, чтобы исключить такое развитие событий. Нужно приложить все уси-

лия, чтобы упрочить роль Китая в качестве дружественного государства. В этом случае состав Вооруженных Сил СНГ (России) на данном направлении может быть ограничен, а в дальнейшем на взаимной основе и резко сокращен.

Необходимы и другие меры, которые способствовали бы укреплению стабильности и в приграничных с Китаем районах. Особенно важно договориться о взаимной ликвидации тактического ядерного оружия и создания на паритетных началах систем ПРН, удалить из региона ударные вооружения, в том числе сократить запасы танков, уменьшить концепцию ВС обеих сторон в приграничной зоне, воспрепятствовать сепаратистским тенденциям на Востоке страны.

Сложнее обстоит дело с Японией. Основная причина, вызывающая напряженность в отношениях между Союзом и Японией связана с проблемой Курильских островов. Возвращение их могло бы в значительной мере снять это напряжение, ускорить подписание мирного договора и открыть путь для более широкого экономического сотрудничества. Но вместе с тем это поставило бы в сложное положение русское население островов, усложнило действия Тихоокеанского флота, а также явилось бы прецедентом для распространения претензий на всю Курильскую гряду и Южный Сахалин.

Представляется, что со временем (особенно при усложнении обстановки в России и усилении японского военного потенциала) японское руководство может занять в этих вопросах более жесткие позиции, что обязывает сохранить здесь устойчивую систему обороны, хотя и более ограниченными силами.

4. Решающее значение в плане безопасности СНГ и России приобретает в настоящее время их внутреннее положение. Все 11 государств, вошедших в Содружество, тесно связаны между собой в политическом, экономическом и военном отношении. Это требует сохранения в СНГ единого экономического и военно-стратегического пространства, укрепления и расширения межреспубликанского сотрудничества во всех сферах. Но, к сожалению, между Республиками уже сейчас начинают проявляться серьезные противоречия,

в том числе по территориальным вопросам (между Россией и Украиной из-за Крыма, Донбасса и Причерноморья; между Арменией и Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха; между Россией и Молдовой из-за Приднестровских территорий; между Казахстаном и Россией из-за северо-западных областей; между Казахстаном и Узбекистаном из-за Кабардино-Балкарии. Наконец, непосредственно в России из-за попыток отделения Татарстана и Башкирстана). Положение усложняется еще тем, что территориальные проблемы переплетаются с экономическими, национальными и религиозными противоречиями.

Все это чревато возникновением острых межреспубликанских и внутриреспубликанских конфликтов, а возможно, и внутренних гражданских войн. Эта угроза сейчас становится наиболее серьезной и в смысле обеспечения международной безопасности выдвигается на первый план.

Особо следует остановиться на военно-стратегическом положении России. Превратившись из Союзной Республики в независимое государство, Россия в полном смысле стала мировой державой и приобрела вытекающие из этого права, возможность проводить самостоятельную внутреннюю и внешнюю политику, иметь собственные ВС, дипломатическую, таможенную и пограничную службы, а также другие атрибуты государства.

Важнейшее значение имеет то, что в сравнении с другими Республиками Россия обладает в несколько раз большей территорией, самыми крупными людскими и материальными ресурсами, большими запасами стратегического сырья, мощной экономикой, развитой наукой и самой широкой сетью транспортных связей. Ей и сейчас принадлежит одно из ведущих мест в мире по добыче нефти, газа, угля, производству стали и чугуна, выплавке цветных металлов. Огромным остается и ее военный потенциал. Все это ставит Россию в особое положение, предопределяет ее решающую, приоритетную роль в СНГ, а также большое влияние на европейские и мировые дела.

В то же время надо учитывать и некоторые негативные

стороны ее сегодняшнего состояния, связанных с распадом СССР. Усложнилось ее взаимодействие с другими республиками. Сократились источники внутренней мощи. В самой России возникли (или вышли наружу) серьезные противоречия, которые ослабляют ее, сужают ее возможности. Значительно расширилась общая протяженность реальных внешних границ России, в том числе с Прибалтийскими государствами, Украиной, Беларусью, Казахстаном, Азербайджаном, Узбекистаном, Киргизией. Если раньше Россия имела соприкосновение с шестью, то теперь она граничит с 14 независимыми государствами. Разумеется, характер этих границ не равнозначен. Новые границы с Беларусью, Казахстаном могут оставаться условными, "призрачными". Но на большинстве участков (Норвегия, Финляндия, Прибалтика, может быть, Украина, Монголия, Китай, Япония) потребуются организация их надежного прикрытия с расходом значительных сил.

Наряду с этим негативно сказываются нарушившиеся (усложнившиеся экономические связи с бывшими республиками СССР, возникшие трудности в поддержании кооперации и организации совместного производства сложных видов техники, особенно военной, транспортных связей и т.п., развитие сепаратистских тенденций в самой России. Эти обстоятельства, а также тяжелое внутриэкономическое положение обуславливают нестабильность в Российской Федерации и ставят ее перед необходимостью разрешения многих проблем.

Ввиду изложенного можно ожидать двоякого развития обстановки:

а) Россия сумеет преодолеть основные экономические и политические трудности и тогда станет важным ядром стабильности и сохранения мира в Сообществе и во всем европейско-азиатском пространстве, связующим звеном между Востоком и Западом;

б) процесс дезинтеграции России будет усугубляться, ухудшится состояние ее экономики, возникнут новые внутреспубликанские, а затем и межреспубликанские конф-

ликты. Тогда Россия может стать одним из очагов напряженности, подрыва международной стабильности.

Такая опасность особенно вероятна в случае объединения России и граничащих с ней стран в обособленные блоки: славянских государств; прибалтийских государств; среднеазиатских государств; северо-кавказских государств; государств Дальнего Востока.

По какому пути пойдет развитие в значительной мере зависит от характера и действенности Российской политики, в том числе в военной области.

II. Основные модели безопасности СНГ и России

В прошлом оборона СССР и ОВД организовывалась обособленно вне общих рамок европейской и азиатской систем безопасности, хотя формально необходимость этого и признавалась. В настоящее время безопасность СНГ и России немыслима в изолированной структуре. Их оборона может быть эффективной лишь в органической взаимосвязи и тесном взаимодействии с международными системами безопасности: глобальной (охватывающей большую часть мира на основе ООН); европейской (распространенной на всю Европу на основе преобразованного Северо-Атлантического Союза с включением в него СНГ (России), восточно-европейских стран и ряда других европейских государств; азиатско-тихоокеанской (с участием США, СНГ, Китая, Японии и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона). В новом виде эти системы пока только формируются. Системы безопасности СНГ и России должны стать их неотъемлемой составной частью, как их подсистемы.

В принципе возможны три варианта (модели).

Первая модель: СНГ остается в существующем или расширенном виде. Внутренние его связи усиливаются. Содружество приобретает достаточную политическую и экономическую устойчивость, действуя в едином экономическом и военно-стратегическом пространстве.

В это случае СНГ будет функционировать на основе до-

стигнутых соглашений в соответствии с принципами Организации Объединенных Наций и по его типу при ведущей роли России. Такой вариант предполагает разработку соответствующего Устава Содружества, образование общих механизмов взаимодействия республик, создание постоянно или временно действующих координирующих органов руководства, а также единых экономических рычагов с общей таможенной и валютной системами.

Данному варианту соответствует определенная модель военной безопасности, которая по-видимому может быть построена по типу ОВД в преобразованном виде с созданием объединенных вооруженных сил, включая межреспубликанские (централизованные), так и республиканские военные структуры. При этом Россия явится ядром всей системы безопасности СНГ и может не иметь собственных ВС.

Вторая модель: СНГ распадается на ряд относительно обособленных экономических и военно-политических союзов и будет существовать как Союз Союзов (Содружество Союзов), например, Союз славянских государств во главе с Казахстаном; Союз центральных национальных республик; Союз северо-кавказских государств. В этом случае также потребуется создание определенных координирующих органов и экономических структур, обеспечивающих взаимодействие Союзов. Но прямые взаимосвязи между республиками во всех областях будут ослаблены.

Данному варианту может соответствовать особая система военной безопасности с созданием самостоятельных республиканских вооруженных сил (по типу НАТО), но с сохранением единого стратегического ядерного потенциала и объединенных систем стратегического предупреждения. Роль России в таком случае будет более ограниченной, но некоторые координирующие начала она может за собой сохранить. В обязательном порядке потребуется создание Российских ВС.

Третья модель: СНГ распадается на ряд независимых государств, ограниченно взаимодействующих друг с другом в экономической и частично в военно-политической областях

на основе двусторонних соглашений. В этом случае единое стратегическое пространство, видимо, распадется на региональные военно-стратегические районы. Каждая республика в обеспечении своей безопасности может рассчитывать главным образом на собственные силы, а также на помощь некоторых других членов сообщества и прежде всего ООН.

СНГ должно само определить форму и модель своей безопасности. Наша позиция состоит в том, что, во-первых, надо сохранить СНГ по крайней мере в существующем виде; во-вторых, в любом случае целесообразно иметь единый военно-политический союз и создать общую систему коллективной обороны СНГ по типу НАТО, так как без объединенных усилий в области обороны ни одна из республик не будет в состоянии обеспечить свою безопасность. В-третьих, в случае распада СНГ, - образовать несколько взаимодействующих военно-политических союзов с возможным включением их в европейскую и азиатско-тихоокеанскую военно-политические структуры безопасности. В-четвертых, по возможности сохранить ядро единых ВС (прежде всего стратегических средств), так как это наиболее экономный и целесообразный путь создания коллективной обороны, имея в виду, что ни одна республика содержать и обеспечивать все компоненты современных ВС не в состоянии. В-пятых, во всех вариантах республики могут иметь собственные вооруженные силы, состав которых должен соответствовать задачам республик, их возможностям и конкретным условиям складывающейся обстановки.

Кроме того, необходимо учитывать следующие общие требования.

В интересах обеспечения международной и национальной безопасности дальнейшее развитие СНГ должно идти как подсистемы ООН.

Требуется создание единых систем обороны и безопасности республик и СНГ с включением их в общую (глобальную), европейскую и азиатско-тихоокеанскую системы безопасности, интегрированием в НАТО, СБСЕ и созданием для этого соответствующих структур.

Необходимо признание, что никто из членов Сообщества ни при каких условиях не может рассматриваться в качестве врага или противника другого члена Сообщества или Союза. Система безопасности СНГ и России должна строиться на сведениях к минимуму числа внешних врагов и обеспечении стабильности самого СНГ и входящих в него республик.

Должно признаваться право республик располагать собственными ВС, а России, кроме того, иметь под своим контролем стратегические силы и оперативно-тактические ядерные средства бывшего СССР (до их уничтожения).

Должна допускаться возможность вхождения и выхода республик из СНГ и соответствующих систем безопасности, а также различных форм участия в этих системах.

Требуется признание всеми республиками СНГ необходимости создания и содержания коллективной обороны и необходимых для управления его структур руководства.

Система безопасности СНГ должна формироваться на основе многосторонних и двусторонних соглашений (договора о совместной обороне), а все возникающие в этой области проблемы решаться в результате равноправных переговоров.

Указанные принципы должны стать исходными при разработке как новой доктрины СНГ, так и военной доктрины России.

III. Основные принципы военных доктрин СНГ и России

1. Общие положения

Как указывалось выше, в современных условиях возникает необходимость в формировании военных доктрин двух уровней:

- единой, коалиционной, межгосударственной военной доктрины СНГ;

- национальных республиканских военных доктрин каждого независимого государства, вошедшего в содружество. В качестве ведущей приоритетной среди них должна быть во-

енная доктрина России.

В основе единой военной доктрины Содружества должна лежать коллективная оборона всех членов СНГ с использованием прежде всего стратегических сил сдерживания и общего назначения, межреспубликанских мобильных сил, а также координация оборонных усилий различных республик.

Республиканские военные доктрины должны исходить из обеспечения национальной безопасности, отражения угроз, откуда бы они не исходили, действуя в пределах национальных границ и опираясь, главным образом, на собственные силы и средства.

Единая военная доктрина СНГ и республиканские военные доктрины должны быть согласованы и взаимоувязаны, основываться на некоторых общих принципах, предусматривать возможность согласованных действий в едином военно-стратегическом пространстве. Должна предусматриваться также определенная взаимообусловленность военных доктринах СНГ, России, Украины, Беларуси с военными доктринами США, НАТО, восточноевропейских стран и особенно с военными доктринами отделившихся от СССР Прибалтийских государств, так как их безопасность и безопасность Содружества и России неотделимы. Во всяком случае важно, чтобы эти военные доктрины не противостояли друг другу, а, напротив, исходили их общности интересов в единой системе общеевропейской безопасности.

Общими для военных доктрин СНГ, России и других Республик являются следующие главные требования.

Первое, эти военные доктрины должны иметь строго оборонительную направленность. В политическом плане это означает, что они должны основываться на согласованном, последовательно миролюбивом внешнем политическом курсе, исходить из признания приоритета общечеловеческих ценностей, принципов мирного сосуществования, неотъемлемого права каждого народа на самостоятельный выбор социального строя, форм и пути своего развития, необходимости укрепления всеобщего мира, перехода от конфронтации к

всестороннему международному сотрудничеству и партнерству, уменьшения опоры на военные средства, недопустимости применения силы, угрозы силы или военного давления для достижения каких-либо политических целей, навязывания своей воли другим странам и разрешения других разногласий и противоречий. В стратегическом отношении из этого вытекает абсолютный отказ от каких-либо агрессивных действий, безусловный переход в военном строительстве на принцип разумной оборонной достаточности, а в использовании ВС на принципе оборонительной стратегии.

Второе общее требование: как военная доктрина СНГ, так и военные доктрины России в изменившейся обстановке должны учитывать тесную взаимозависимость всех республик, в связи с чем их безопасность может быть обеспечена лишь на основе безопасности всего Содружества при наличии надежных коллективных гарантий предупреждения возможной агрессии и объединении усилий всех республик при решении военных задач с учетом реальных возможностей каждой республики. Это означает, что военные структуры России и других республик так или иначе должны интегрироваться в совместную систему обороны и исходить из того, что безопасность в СНГ может быть только всеобщей, равной и одинаковой для всех.

Третье требование - как военная доктрина СНГ, так и республиканская военная доктрина России должны быть переориентированы на взаимно согласованную с другими республиками принципиально новую военную политику и гибкую стратегию, учитывающую изменившуюся расстановку военно-политических сил и новый характер военных угроз.

В мирное время они должны обеспечить дальнейшее укрепление стабильности в мире, рассматривать как основную военно-политическую задачу предупреждение межгосударственных и гражданских войн, исходить из необходимости урегулирования международных кризисов, региональных и межреспубликанских конфликтов исключительно мирными, политическими средствами; исключить из международной и межреспубликанской практики применение всех форм диск-

риминации, экономических блокад и санкций; способствовать осуществлению эффективных мер, борьбы с международным и внутренним терроризмом, обеспечивать гарантированное соблюдение прав человека.

В военное время СНГ и Россия должны ставить своей общей целью лишь отражение неспровоцированной агрессии извне; предусматривать защиту свободы, независимости и суверенитета Содружества и республик, не выходя за пределы этой задачи.

Общим для военных доктрин СНГ и России явится также критическое использование отдельных еще сохраняющих силу позитивных элементов советской военной доктрины, их демократичность и открытость.

Вместе с тем надо учитывать, что эти доктрины разномащтабны и имеют различную нацеленность, в связи с чем будут существенно отличаться друг от друга по содержанию конкретных задач и способам их выполнения.

а. Единая военная доктрина Содружества должна создаваться в интересах всех стран СНГ и действовать в границах всего военно-стратегического пространства Содружества. Ее главная цель - обеспечение безопасности Содружества и входящих в него республик.

Соответственно она может отвечать на три главных вопроса: 1) общие военно-политические задачи и принципы коллективной обороны Сообщества и республик; 2) состав и применение межреспубликанских стратегических сил сдерживания и общего назначения, порядок их использования при отражении агрессии и для нанесения ответных ударов; 3) порядок согласованного использования ВС республик при централизованном командовании, координации их действий. В частности, доктрина должна определять конкретную реакцию в случае ядерного или крупномасштабного обычного нападения на Россию и СНГ в целом; масштабы, способы и виды использования оружия в различных военно-политических ситуациях.

Характерной особенностью военной доктрины СНГ явится также определение мер по предупреждению и локализации

межреспубликанских конфликтов и обеспечение участия СНГ в операциях ООН.

б. Республиканская военная доктрина России должна быть рассчитана на обеспечение прежде всего собственной безопасности Российской Федерации в пределах ее национальных границ, организацию защиты от внешних и внутренних угроз, а также предусматривать оказание при необходимости помощи другим республикам, входящим в состав Содружества, в общей системе коллективной обороны. Эта доктрина может основываться на использовании национальных ВС (если они будут созданы) или на объединение ВС всего Содружества, а также учитывать возможность военной помощи со стороны других республик.

Характерной особенностью Российской военной доктрины явится также расчленение оборонных задач по регионам (европейскому и азиатскому); отдельным континентальным и морским ТВД, стратегическим направлениям; определение мер по предупреждению и локализации внутриреспубликанских конфликтов. Она устанавливает также систему мероприятий и действий по сдерживанию агрессии и обеспечению боевой готовности находящихся на ее территории СЯС.

2. Основные положения политической стороны военной доктрины СНГ и России

Политическая сторона военной доктрины СНГ и республиканской военной доктрины России определяют: отношение к войне и ее возможному политическому характеру; систему военных угроз; военно-политические цели государств; вытекающие из них оборонные задачи; вероятных противников и союзников; военно-политические меры по поддержанию международной, межреспубликанской и внутриреспубликанской стабильности и предупреждению конфликтов.

Все установки по этим вопросам базируются на общих принципах военной политики, которая, как представляется, сейчас должна встать перед СНГ и республиками в трех

ракурсах: в глобальном масштабе (дальнеракурсная политика); в региональном масштабе по отношению к окружающим государствам (ближнеракурсная политика) и в локальном масштабе по отношению к республикам, входящим в Содружество, (внутренняя военная политика).

Дальнеракурсный внешнеполитический курс СНГ и России должен быть рассчитан прежде всего на сближение с США и европейскими странами НАТО, в т.ч. ФРГ, Францией и Англией. Противостояние этим державам должно уступить место сотрудничеству и взаимодействию с ними. Вместо проводившейся ранее линии на ослабление Северо-Атлантического блока, надо вести линию на его сохранение, стабилизацию и реформирование с развитием в общеевропейскую систему.

Ближнеракурсный курс должен строиться дифференцированно по отношению к различным группам соседних стран с расчетом создания вокруг СНГ и России сплошного пояса дружественных или по крайней мере нейтральных государств, а также предупреждение формирования на их основе враждебных СНГ локальных блоков. Особенно это важно в отношении Прибалтийских стран, Польши, Чехо-Словакии и Венгрии.

Внутриракурсная политика должна быть максимально уравновешенной и иметь своей целью консолидацию республик, устранение противоречий между ними, а тем более исключение даже потенциальной возможности создания острых конфликтных ситуаций.

Что касается России, то ее основные военно-политические усилия должны основываться прежде всего на следующих основаниях:

- политическое и экономическое возрождение России (закрепление позиции России как мировой державы);
- сохранение стабильности в Европе и Азии;
- расширение дружественных отношений с США, странами НАТО и восточно-европейскими государствами, предотвращение противоборства, а тем более столкновений с ними;
- объединение военных усилий с Украиной, Беларусью,

Казахстаном и другими государствами СНГ. Участие в обеспечении коллективной защиты всех стран Содружества на основе совместного договора об обороне;

- защита демократии, прав человека, независимости, избранного строя, территориальной неприкосновенности и целостности России;

- отказ от имперской политики. Ограничение обороны активными оборонительными действиями главным образом на собственной территории;

- отказ от идеологических принципов в решении военных проблем.

Что касается конкретных военно-политических установок военных доктрин СНГ и России, то они в основном могут быть сведены к следующему:

1. Отношение к войне и ее политическому характеру. СНГ и Россия, принимая свои военные доктрины, должны исходить из признания следующих положений;

- война, как средство разрешения межгосударственных межреспубликанских и внутриреспубликанских противоречий себя изжила, стала недопустимой;

- в ядерной войне не может быть победителей, она может закончиться только неизбежным уничтожением обеих сторон, глобальной катастрофой, гибелью всей мировой цивилизации; поэтому такая война должна быть полностью исключена;

- обычные войны становятся чрезвычайно опасными по своим разрушительным последствиям, ввиду резкого возрастания масштабов возможных потерь, а также из-за большой вероятности их перерастания в ядерную войну. В связи с этим они также перестают быть рациональным средством политики;

- в локальных войнах ввиду ограниченных их масштабов и большого неравенства сил, возможно достижение победы, но их развязывание и ведение таят в себе угрозу перерастания в крупномасштабную войну, связаны с огромными материальными и морально-политическими издержками, большими потерями населения и вооруженных сил, которые обычно не

могут оправдать достигнутых целей и задач.

С учетом этого СНГ и Россия устанавливают в качестве приоритетной политической и военно-стратегической задачи предупреждение войны во всех ее формах и прежде всего - исключение межреспубликанских и внутриреспубликанских вооруженных конфликтов и столкновений.

Представляется, что в современных условиях снизилась до минимума вероятность глобальной войны с участием большинства стран мира. Во всяком случае руководство России, трезво оценивая ситуацию на ближайшую перспективу, не видит побудительных причин политических и моральных выгод, которые могли служить мотивом для нападения на нее извне. В то же время учитывает высокий уровень противостояния в мире, превышающий уровень разумного сдерживания, вероятность случайного возникновения войн, а также наличие крупных противоречий, которые могут послужить катализатором для военных столкновений. В этих условиях Россия допускает вероятность:

- крупномасштабных региональных военно-политических конфликтов и региональных войн;
- локальных войн между отдельными государствами как в отдаленных районах, так и в непосредственной близости от границ России;
- внутренних гражданских войн в государствах на почве национальных, территориальных и религиозных столкновений;
- частных военных конфликтов ограниченного характера.

Вероятнее всего, во всех этих войнах могут использоваться только обычные виды оружия, в том числе и новейшие высокоэффективные их типы. Но в случае столкновения крупных государств, обладающих ядерным оружием, оно может быть ограничено применено - случайно или преднамеренно - одной или обеими сторонами в качестве средств сдерживания, а иногда и как прямое средство поражения, что таит в себе огромную опасность.

Характерная черта этих войн состоит в том, что преобладающим мотивом их будут не классовые, а главным образом,

социально-политические, экономические и этнические причины. Это отнюдь не снизит их ожесточенности.

СНГ, Россия и другие республики должны принимать все возможные меры, чтобы не оказаться вовлеченными в любую из таких войн. Тем не менее такая опасность существует. Она обусловлена тесной взаимозависимостью государств, политических и экономических связей между ними, ввиду чего крупный конфликт в любом районе земного шара может прямо или косвенно затронуть жизненно важные интересы СНГ и России, так или иначе сказаться на их безопасности.

2. Основные военно-политические цели и задачи. Общие военно-политические цели и задачи СНГ и России по своему характеру должны быть ограничены и носить сугубо оборонительный характер.

Своей гласной внешней военно-политической целью СНГ и Россия будут ставить сохранение мира, международной, внутрисоюзной и внутриреспубликанской стабильности, предотвращению войны и исключению внутрисоюзных, межреспубликанских и внутриреспубликанских военных конфликтов, независимо от причин, их вызывающих. Они никогда не прибегнут к военной силе для разрешения межгосударственных, межреспубликанских и внутриреспубликанских споров и противоречий политического, идеологического, экономического и этнического характера, не намерены готовить нападение на другие государства и не развяжут первыми военные действия, если сами не станут объектом агрессии.

В случае агрессии со стороны других государств главная военно-политическая цель СНГ, России и других республик будет состоять в отражении агрессии, ликвидации ее последствий, защите независимости, свободы и территориальной целостности как Содружества, так и каждой республики. Если агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств подвергнется одна из республик, то это будет рассматриваться как нападение на все республики, входящие в СНГ (Россию), и для защиты будут использованы все необходимые силы, используя право на коллективную оборо-

ну.

При отражении агрессии извне СНГ и Россия, исходя из принципа оборонной достаточности, будут ограничивать свои действия исключительно рамками защиты. С учетом этого в качестве военно-политических задач при ведении войны (конфликта) не должно предусматриваться полное сокрушение и уничтожение противника, ликвидация его государства. Напротив, СНГ и Россия будут искать пути для быстреего завершения войны, восстановления положения и установления справедливого мира. Исключаются также действия по захвату чужих территорий или изменения существующего у противника политического строя. Не допускается разжигание национальной или религиозной вражды с целью стимулирования вооруженной борьбы.

Одной из важнейших военно-политических задач СНГ и России явится предупреждение внутренних войн и конфликтов. Для этого ни одна республика, а также политические силы внутри ее, не должны угрожать другим республикам использованием силы или предпринимать действия, которые могут нанести ущерб их безопасности.

В случае военного конфликта (войны) между республиками (внутри республик) главной военно-политической целью СНГ (России) явится быстреее урегулирование конфликта и прекращение военных действий.

3. Характер военных угроз. Определение угроз в доктрине СНГ и России должно исходить из реальной оценки существующих и перспективных угроз. Недопустимо их преувеличивать, но и нельзя преуменьшать, так как только при таком условии можно гарантировать Содружество и Россию от случайностей и надежно обеспечить их безопасность с отвлечением на оборону необходимого объема сил, средств и ресурсов, с наименьшим ущербом для экономики и экологии. Следует также учитывать, что характер внешних военных угроз и их географическое размежевание изменились и могут меняться в дальнейшем. традиционно наиболее грозная военная опасность, исходившая с западного направления, перемещается на южные направления. Военной угрозы с Запада

практически уже не существует. Опасность прямого военного столкновения Союза с США-НАТО ликвидирована.

На других направлениях такая опасность в данное время сведена к минимуму.

Не при снижении внешних угроз растут внутренние военные угрозы, вытекающие из внутренней нестабильности в СНГ и России. Причем эти угрозы могут превратиться в главную опасность не только для Содружества, но и для всей Европы. Их предупреждению надо уделить особое внимание.

4. Противники и союзники. При оценке вероятных противников и союзников в возможных военных столкновениях СНГ и Россия будут исходить из следующих основных положений:

- ни к одному государству, ни к одному народу не относиться как к своему врагу;

- не считать потенциальными противниками страны с иным политическим строем, а также государства, отделившиеся от СССР и Содружества;

- рассматривать в качестве союзников только демократические государства, не ставящие и не преследующие агрессивных целей;

- добиваться установления дружественных союзнических отношений между всеми соседними странами;

- не использовать ВС России и других республик СНГ в войнах за пределами своих территорий, за исключением специальных формирований, используемых для обуздания агрессии в отдельных районах по решению ООН.

В конкретном плане вопрос о вероятных противниках и союзниках должен решаться на новых подходах. Известно, что США и страны НАТО официально декларировали, что в Европе они не имеют для себя противников. Вместе с тем в употребление была введена новая категория "риска".

Так, соглашаясь с позитивным характером происшедших позитивных перемен, в своей январской декларации 1992 г. страны НАТО заявили: "В отличие от главной угрозы прошлого, остающийся риск для безопасности союзников многогранен по природе и имеет многие направления, что ос-

ложняет его прогнозирование и оценку. НАТО должно быть в состоянии ответить на такой "риск". По мнению членов НАТО "источником риска могут быть сознательная подготовка к агрессии (менее вероятно), а главное - неблагоприятные последствия несовместимости, которая может возникнуть из-за серьезных экономических и политических трудностей, включая национальные конфликты и территориальные споры".

Российское государство со своей стороны также официально заявило, что у него нет врагов ни в Европе, ни в Азии. Напротив, оно считает США своим союзником, намерено строить дружественные отношения со всеми странами НАТО, смежными странами Восточной Европы, а также со всеми государствами, вышедшими из СССР. Такая постановка вопроса фактически сводит к минимуму необходимость в Российских ВС и ограничивает стратегические задачи Российской армии. Но, видимо, и России в своей военной доктрине надо взять на вооружение категорию "риска". С учетом этого в качестве потенциальной опасности можно было бы считать:

- конкретные военные приготовления тех или иных стран, направленных против России или других республик СНГ;
- попытку ввода в сопредельные (в том числе бывшей ОВД) страны и в Прибалтику ВС других государств;
- попытки наращивания группировок ВС в непосредственной близости у Российских границ;
- нестабильность военно-политической обстановки в приграничных районах.

5. Военно-политические меры по поддержанию международной и межреспубликанской стабильности. Содержание новых доктрин СНГ и России должно быть расширено за счет комплекса установочных взглядов, военно-политических мер и действий, направленных на поддержание международной стабильности, предотвращение войны, межреспубликанских и внутриреспубликанских конфликтов. В числе таких доктринальных установок важное место могут иметь:

- интегрирование систем безопасности СНГ в новые сис-

темы международной, европейской и азиатско-тихоокеанской безопасности;

- принятие мер к сокращению, а в последующем и к взаимному отказу от размещения военных баз вне пределов национальных границ, отвод всех военных формирований на национальные территории. Постепенный отказ от военного присутствия США в Европе;

- развитие мер доверия в Европе и других регионах мира;

- готовность строить отношения со всеми соседними государствами на основе взаимного учета интересов безопасности;

- развитие контактов по политической и военной линии с США, странами НАТО, восточноевропейскими странами, Китаем, Японией, а также с другими заинтересованными государствами, заключение соглашений по предотвращению возможных конфликтов и кризисов в зонах непосредственного соприкосновения;

- создание надежных международных механизмов предупреждения агрессии, в том числе за счет образования единых европейских и азиатских представительных военно-политических органов (советов) по предупреждению и анализу конфликтных ситуаций, установления прямых "горячих" линий связи, в том числе между стратегическими командными пунктами; создания сил СНГ и России по поддержанию мира;

- разработка дополнительных ограничений на деятельность вооруженных сил, особенно в потенциально опасных районах;

- снятие с боевого дежурства большей части стратегических ядерных сил или ограничение их боеготовности, вплоть до взаимного стирания с бортовых систем управления целевых программ;

- совместное совершенствование и создание новых объединенных систем предупреждения о ракетно-воздушном нападении;

- организация взаимного обмена политической и стратегической, в том числе разведывательной, информацией в целях предупреждения и локализации возможных военных

конфликтов в различных районах мира.

Особая система мер должна быть разработана для поддержания межреспубликанской и внутриреспубликанской стабильности. В их числе можно было бы предусмотреть:

- разработку комплекса мер по прогнозированию возможных конфликтных ситуаций, их предупреждению и локализации;

- создание в СНГ и России мобильных сил (типа "голубых касок") для локализации конфликтов ;

- установление порядка принятия решений на случай возникновения конфликтов между республиками и внутри республик;

- строгое ограничение состава ВС республик пределами оборонной достаточности;

- организацию тесного взаимодействия различных республик и их ВС на случай возникновения конфликтных ситуаций для их локализации в самом начале.

- установление зон безопасности (разделение сил) в районах возможного возникновения конфликта;

- создание чрезвычайных органов управления для урегулирования политических и экономических отношений и руководства военными мерами на случай вооруженных столкновений.

3. Основные положения военно-технической стороны военных доктрин СНГ и России

Положения и установки военно-технической стороны военной доктрины СНГ и военной доктрины России должны определять: возможный стратегический характер войны (военных конфликтов), в которые могут быть вовлечены Содружество и Россия; основные военно-стратегические задачи и которые могут быть поставлены перед ВС СНГ и республик, сущность и направленность строительства ВС, их центральных и республиканских элементов; характер организационного строительства ВС, их технического оснащения; группировки войск и сил; подготовку ВС, способов их

применения при отражении агрессии; направленность основных стратегических концепций, развития военной теории и военного искусства; организацию гражданской обороны; организацию управления ВС и обороны страны; подготовку экономики к обороне; организацию контроля за военной деятельностью; характер военной подготовки населения и воспитания народа.

По всем этим разделам в основу новых военных доктрин СНГ и России должны быть положены установки оборонительного характера и принципы разумной оборонной достаточности.

Указанные требования касаются не только военного строительства, но и всей оборонной системы государства. Они накладывают определенные органические на все стороны развития подготовки и применения ВС.

В военно-политической области эти ограничения исключают создание и подготовку ВС для агрессивных действий любого характера.

В военно-стратегической сфере они связаны с сужением объема стратегических задач ВС, их состава и установлением определенных требований к структуре, укомплектованию, техническому оснащению, создаваемым группировкам войск и их дислокации.

В военно-экономическом отношении принцип оборонной достаточности ограничивает цели и объемы военного производства в мирное и военное время, масштабы и способы перевода народного хозяйства на военные рельсы, устанавливает пределы (уровни) разработки новой техники и вооружения, поддержания мобилизационных мощностей промышленности, определяет темпы конверсии и т.п.

Исходя из этого, важнейшие положения военных доктрин СНГ и России сводятся главным образом к следующему.

1. О стратегическом облике возможных войн. Признается, что ядерная война может возникнуть лишь как результат роковых ошибок или по случайным техническим причинам. В этом случае она сразу же приобретает огромный размах и примет невиданные истребительные формы, чреватые ги-

белью для всей мировой цивилизации. Всякие разумные правила в ведении такой войны теряют смысл. Возможно, однако, временное ограничение ее рамок границами определенных регионов или театров военных действий.

Крупномасштабная обычная война в связи с возможностью применения средств вооруженной борьбы, прежде всего, высокоточного оружия, также примет новые формы. Можно ожидать, что в ходе ее решающее значение приобретут нетрадиционные способы действий, в том числе связанные с взаимным уничтожением объектов ядерной энергетики, химического производства; созданием обширных зон заражения и затопления. В таких условиях неизбежны огромные разрушения и большие потери. На первый план выдвигаются проведение крупных операций и нанесение мощных огневых ударов с последующим использованием всей мощи ВС.

Локальные, том числе внутренние, гражданские войны (конфликты) в стратегическом отношении могут характеризоваться ограниченным участием вооруженных сил и распространением военных действий на относительно небольшие территории. Вооруженная борьба в таких войнах может развиваться спазматически, проходить через ряд стадий с периодическим повышением и снижением ее активности и размаха.

Военные доктрины СНГ и республик должны ориентироваться на максимально возможное ограничение военных действий во всех видах этих войн в том, чтобы они не выходили из контроля и не превышали обоюдосоопасного уровня. Должна быть разработана система способов решения стратегических задач при отражении агрессии и ведении войны, при которых исключалась бы возможность перерастания внутренних конфликтов в межгосударственные, обычные войны, а последних - в ядерные столкновения.

2. Стратегические задачи Вооруженных сил СНГ и России будут вытекать из характера возможных войн, военно-политических целей и конкретной обстановки.

Важнейшими из них для СНГ надо считать:

- стратегическое сдерживание потенциального агрессора;
- отражение возможного внезапного воздушно-ракетного нападения и защиту от него основных военно-политических и промышленных центров страны;
- нанесение ответных ударов по агрессору с целью причинения ему неприемлемого (сдерживающего) ущерба;
- отражение вторжения агрессора с суши и с моря, удержание важнейших районов своей территории и разгром вторгшихся группировок его вооруженных сил;
- ослабление военно-экономической базы противника, его способности восстанавливать свои вооруженные силы и продолжать ведение наступательной войны;
- принуждение противника к прекращению военных действий, закрепление успеха и срыв новых попыток возобновления агрессии.

Особой задачей вооруженных сил СНГ явится локализация межреспубликанских военных конфликтов.

Республиканские Вооруженные силы России в случае их создания будут иметь своим предназначением непосредственную оборону республик.

Их основные задачи:

- надежная защита целостности России, неприкосновенности ее границ и территории во всему периметру страны;
- отражение возможной агрессии со стороны третьих стран, срыв вторжения противника с суши и с моря, удержание основных районов (в том числе приграничных зон на Западе, Юге и Востоке) и разгром вторгшихся группировок вооруженных сил агрессора, до того как им удастся достигнуть значительных результатов;
- ликвидация последствий агрессии и восстановление положения;
- предупреждение и нейтрализация при необходимости межнациональных конфликтов внутри России специально созданной группировкой сил.

Не исключаются также действия Российских ВС (определенных формирований) в отражении агрессии против других республик СНГ и в операциях ООН по восстановлению мира

в отдельных районах по решению Совета безопасности ООН.

3. Состав и структура Вооруженных сил СНГ и России должны определяться, исходя из принципа разумной оборонной достаточности. Это означает, что стратегические средства должны быть ограничены группировкой, способной удерживать агрессора от развязывания ядерной войны угрозой нанесения ему неприемлемого ущерба, а силы общего назначения - войсками, силами и средствами, которые были бы достаточными для надежной обороны государства, но не могли начать агрессию, осуществить внезапное нападение и развернуть ширококомасштабные наступательные операции с самого начала войны.

В соответствии с новой военной доктриной СНГ и Россия не будут стремиться к сохранению военно-стратегического равновесия, а тем более добиваться военного превосходства над кем бы то ни было. Напротив, они готовы активно участвовать в разоруженческом процессе, иметь по возможности минимальные ВС, содержание которых не было бы обременительным для экономики страны, на взаимодоговорной основе предельно сократить свой ядерный потенциал, в том числе полностью ликвидировать тактическое ядерное оружие и другие наиболее опасные ударные средства.

По экономическим и стратегическим соображениям лучшим вариантом было бы создание ограниченных единых ВС СНГ с централизованным руководством. Этот вариант выгоден и для России, так как позволит ей контролировать ВС и активно влиять на обстановку в Содружестве. Но политическое развитие идет другим путем. Уже шесть республик объявили о своем намерении либо создать собственные ВС, либо взять под свою юрисдикцию группировки войск, находящихся на их территории. Таким образом, надо считаться с возможностью, что все или большая часть вошедших в СНГ государств будут иметь свои национальные армии. В этих условиях России уже в ближайшей перспективе неизбежно придется формировать свои республиканские ВС, сопоставимые с ВС всех других республик (взятых вместе).

Соответственно представляется целесообразным иметь в

СНГ многоуровневые ВС - межгосударственного и республиканского подчинения. Возможны различные варианты. Из них наиболее приемлемым мы считаем следующий:

ВС СНГ межреспубликанского уровня могут включать:

- Стратегические силы сдерживания. В их состав войдут наступательные и оборонительные стратегические силы, в том числе СЯС в сокращенном составе, МСЯС, АСЯС, космические войска; силы РКО-СПРН, ПРО, ПКО, СККП, средства стратегической разведки.

- Оперативно-стратегические, межреспубликанские вооруженные силы в составе дальней и фронтовой авиации, океанских флотов (ТОФ и СФ), а также части войск противосамолетной обороны ПВО, предназначенные для прикрытия основных (главным образом центральных) районов страны, специальные войска; стратегический тыл;

- Мобильные межреспубликанские вооруженные силы, в состав которых могут войти воздушно-десантные войска, военно-транспортная авиация, морская пехота.

Конкретный состав этих сил должен быть рассчитан, исходя их реальной угрозы; общих возможностей СНГ, фактических критериев оборонной достаточности, а также заключенных соглашений по сокращению СНВ и обычных вооружений. За исходную основу могут быть взяты предложенные Президентом России цифры сокращения СЯС до 2500 зарядов и примерно 900 носителей.

Состав ВС России. В случае создания Российских ВС в их состав могут войти:

- силы общего назначения - наземные войска (сухопутные войска), фронтовая авиация, основная часть войск ПВО; в границах России часть флота закрытых морей (Балтийского и Черноморского); специальные войска, тыл общего назначения;

- мобильные силы (типа десантных);

- национальная гвардия, пограничные и внутренние войска.

Общая численность группировки сил в России может быть сокращена до 1 млн. человек.

Остальной состав сил общего назначения в границах соответствующих республик с необходимым сокращением может быть предан этим республикам для формирования национальных армий.

5. Организационное строительство и структура ВС. Новые военные доктрины СНГ и России предусматривают глубокую реорганизацию ВС со значительным преобразованием в ходе предстоящей военной реформы их организационных структур. При этом имеется в виду:

- перевести основную часть Вооруженных сил республик преимущественно на оборонительную структуру с преобладанием оборонительных видов вооружений;

- ограничить наступательные компоненты ВС, в частности, такие как десантно-штурмовые, воздушно-десантные, морские десантные, автомобильные войска; ударная авиация; крупные соединения танковых войск;

- на взаимной основе с США и другими странами НАТО в течение 5-7 лет ликвидировать тактическое ядерное оружие;

- упразднить громоздкие объединения видов ВС. Основным оперативным соединением в России и других республиках иметь армейский корпус; основным соединением - дивизию;

- перейти главным образом на качественные параметры в развитии ВС, при которых обеспечивалось бы надежное решение оборонительных задач предельно ограниченным составом ВС;

- ограничить масштабы стратегического и мобилизационного развертывания ВС с началом войны, сверх потребностей обороны.

При реорганизации республиканских ВС должны учитываться национальные особенности и традиции, но основные вопросы военного строительства необходимо решать, исходя из общих требований.

Особо стоит вопрос о национальной гвардии. По идее в России и других республиках она должна предназначаться для решения задач внутреннего характера в чрезвычайной обстановке. Но в таком виде она может противостоять наро-

ду.

Поэтому, на наш взгляд, национальную гвардию надо создавать в основном для подготовки резервов (как в США), для усиления группировок ВС на важнейших направлениях и прежде всего для выполнения задач "голубых касок".

Принципиально новой доктринальной установкой в строительстве ВС СНГ, России и других республик является также переход на смешанную систему их комплектования с неуклонным увеличением профессионального ядра.

6. Техническое оснащение ВС. Новая военная доктрина СНГ, России и других республик предполагает коренное изменение всей военно-технической политики, радикальный пересмотр основных направлений технического оснащения Вооруженных сил. Это вытекает как из характера новых оборонных задач Содружества и России, дальнейшего развития военного дела и ограничения угроз, так и из сокращающихся возможностей страны. Главные новые установки:

- отказ от военно-технического превосходства над другими государствами;

- прекращение гонки вооружений, отказ от попытки дублирования в разработке систем вооружений, создаваемых в США и НАТО;

- отказ от создания и развертывания дестабилизирующих боевых средств космического базирования;

- сокращение до минимума исследовательских работ по созданию перспективных военно-технических средств (в том числе оружия на новых принципах), которые могут привести к нарушению военно-стратегического равновесия;

- сокращение состава и ограничения параметров тактических и оперативно-тактических ракет "земля-земля", "море-земля"; установление предельных характеристик их досягаемости, уменьшение количества танков и БМП в составе объединений и соединений; ограничение бомбовой нагрузки авиации, мощности средств радиоэлектронной борьбы.

Вместе с тем необходимо исключить отставание в развитии современных вооружений: особо высокоточных боевых средств, ударно-разведывательных систем, высокоэффек-

тивных типов зенитно-ракетного вооружения, артиллерийских систем, боевых самолетов, танков, средств разведки и управления; обеспечить своевременную модернизацию техники, замену на оружие и боевые средства очередного поколения, а также высокую экономичность военного производства с учетом перехода к рыночным отношениям. Необходимо решительно сокращать типы вооружений, отказываться от устаревших видов военной техники. С учетом этого потребуется пересмотреть всю систему НИОКР и разработать новые программы вооружений, адаптированных к изменившимся задачам Вооруженных сил.

7. Создание группировок ВС и их дислокация. В основу новых военно-доктринальных установок СНГ, России и других республик по этому вопросу предполагается положить следующие важнейшие требования:

- иметь в мирное время на территории Содружества, всех театрах военных действий, стратегических направлениях и в границах каждой республики однозначно оборонительные группировки войск;

- ограничить состав войск (сил) первого оперативного эшелона с расчетом возможности решения ими только оборонительных задач и невозможности создания ударных наступательных группировок для нанесения упреждающих ударов;

- предусмотреть развертывание главных сил России, Украины, Беларуси и других республик в основном на их внешних границах при минимальном составе войск в зоне непосредственного соприкосновения между республиками;

- отвести во внутренние районы наиболее опасные виды вооружения (в первую очередь бомбардировочную авиацию, ОТР, Десантно-штурмовые войска); осуществить поэтапное уменьшение в приграничных районах группировок ВС, с тем чтобы ни одна из сторон, обеспечивая свою оборону, не имела бы средств и возможностей для внезапного нападения на другую сторону;

- восстановить оборонительную инфраструктуру на новых границах России (в том числе с Прибалтийскими госу-

дарствами);

- постепенно ликвидировать инфраструктуры нападения (оборудованные исходные районы;позиционные районы РВ и А, передовые аэродромы, маршруты развертывания; приближенные к границам склады материальных средств) у внешних границ. Запретить создание таких инфраструктур на межреспубликанских границах.

В целом общая группировка ВС СНГ должна создаваться с учетом того, что при большой протяженности границ обеспечить их равномерное прикрытие на всех направлениях, невозможно и ненужно, так как одновременное нападение на все республики со всех направлений в настоящее время немыслимо. Поэтому в основу военно-доктринальной концепции должен быть положен принцип наиболее надежного прикрытия только важнейших направлений с быстрым маневром мобильных сил в любой из угрожаемых районов.

Стратегические ядерные силы на переходном этапе могут быть размещены на территориях четырех республик: России, Украины, Беларуси и Казахстана. После сокращения можно было бы иметь в России 500-550 МБР наземного базирования, 30 стратегических бомбардировщиков и все пларб; в Беларуси - до 100 МБР наземного базирования, на Украине - 100-110 МБР наземного базирования и 30 стратегических бомбардировщиков, в Казахстане до 70-80 МБР и 30-40 стратегических бомбардировщиков. В дальнейшем на территориях трех последних республик стационарные системы МБР должны быть ликвидированы, а мобильные выведены на территорию России.

Оперативно-стратегические силы СНГ могут быть расположены на территориях всех республик, исходя из интересов обеспечения обороны Содружества в целом. Но основную их часть целесообразно разместить в России.

Республиканские вооруженные силы России могут располагаться на территории всей республики, главным образом на внешних границах с распределением их по зонам и в центральных районах (северо-западной, западной, южной и восточной зонах) с учетом реальной военно-политической и

стратегической обстановки, условий базирования и планов отражения агрессии.

8. Подготовка Вооруженных сил. Новая военная доктрина СНГ и России требует радикальной перестройки всего содержания и основной направленности оперативной, боевой и мобилизационной подготовки как сил центрального подчинения, так и Республиканских вооруженных сил. Главные цели и общая направленность их подготовки должны быть едины. Независимо от подчиненности все войска должны учиться по единым боевым уставам и согласованным программам, но конкретные планы обучения в каждой республике могут быть свои.

Направленность подготовки вооруженных сил должна вытекать из оборонительного характера военной доктрины. С учетом этого необходимо:

- готовить войска и силы флота преимущественно к отражению нападения противника и ведению ответных оборонительных действий;

- предусматривать всестороннюю отработку всех видов операций начального периода войны, связанных с отражением агрессии вторгшихся группировок войск ограниченными силами;

- осваивать новые способы решения оперативных и боевых задач в изменившейся оргструктуре с использованием новых видов оружия. Совершенствовать взаимодействие, управление, все виды обеспечения.

Общая интенсивность учебно-боевой деятельности ВС должна быть снижена, сокращено количество и ограничены масштабы учений; полностью прекращено их проведение в непосредственной близости от внешних границ; запрещено проведение крупномасштабных войсковых учений с усилением группировок войск, которые могли бы быть квалифицированы как начало скрытого оперативного развертывания; исключен одновременный подъем в воздух в ходе учений больших масс авиации и их приближение к возможным рубежам пуска ракет; запрещена постановка преднамеренных по-мех СПРН и РТВ средствам наблюдения на границах. Вместе

с тем должно расширяться сотрудничество в подготовке ВС России, Украины, Беларуси, Казахстана, других республик, в том числе в форме организации совместных учений.

В целях укрепления доверия должна расширяться также практика заблаговременного уведомления о проведении учений, причем, не только с соседними странами, но и между республиками; предусмотрено взаимное участие на учениях представителей республиканских армий; организованы различные формы контроля повседневной деятельности ВС.

Предстоит перестроить систему подготовки кадров ВС. По-видимому, офицерский состав младшего и среднего звена должен готовиться в вузах республик, высшего звена - в академиях и институтах СНГ. Не исключается подготовка части национальных кадров других республик и вузах России.

9. Способы применения ВС СНГ и России. Представляется, что и в дальнейшем СНГ и Россия должны исходить из традиционного требования обеспечить готовность Вооруженных сил к использованию всех форм и видов военных действий, сообразуясь с конкретными условиями оперативно-стратегической обстановки. Однако вся система оперативно-стратегического планирования действий ВС в случае войны должна быть коренным образом пересмотрена на основе принципов оборонительной стратегии. С учетом этого необходимо:

- стратегическое планирование действий ВС осуществлять исключительно в целях отражения агрессии путем проведения оборонительных операций. Главным видом военных действий России считать не наступление, а оборону;

- исходить из того, что ни СНГ, ни Россия ни при каких условиях не начнут первыми военные действия против какого-либо государства (республики). Тем более СНГ и Россия в любом случае не применят первыми ядерное оружие, также другие средства массового поражения;

- СНГ, Россия и другие республики не будут разрабатывать и применять способы действий, рассчитанные на осуществление внезапного нападения в любой его форме, не станут

наносить преднамеренных ударов по крупным городам, культурным центрам, объектам атомной энергетики, химическим предприятиям;

- для отражения крупномасштабной агрессии должно быть предусмотрено мобилизационное развертывание ВС России и других республик с увеличением их состава в 3-4 раза, для создания полноценных группировок и образования стратегических резервов;

- отражение агрессии будет осуществляться главным образом путем проведения оборонительных операций и нанесения мощных огневых ударов по ВС и объектам военной экономики агрессора;

- для ликвидации последствий вторжения агрессора могут предприниматься контрнаступательные операции, как правило, различного масштаба, но без переноса военных действий на территорию противника;

- не будут также применяться крупные воздушные и морские десанты на территории противника, оперативные маневренные группы или другие формирования, предназначенные для нанесения глубоких ударов.

Несмотря на указанные ограничения действий ВС СНГ и России в случае агрессии должны носить не пассивный, а активный решительный характер. При этом вооруженные силы России, как правило, будут применяться в пределах Российской территории, хотя не исключено их использование по совместному решению для оказания помощи другим республикам.

В случае возникновения межреспубликанских военных конфликтов они должны быть локализованы в ограниченных районах. Состав участвующих в них вооруженных сил необходимо свести к минимуму, а конфликт должен быть прекращен в предельно короткий срок. Особая роль в этом должна отводиться специальным формированиям мобильных войск центрального и республиканского подчинения, силам по поддержанию мира - СПМ (типа "голубых касок").

Имеется ввиду, что такие формирования по решению Совета Президентов могут проводить специальные операции, в

ходе которых пресекать развитие конфликтов, обеспечивать разъединение конфликтующих сторон; постепенное разоружение населения, восстановление свободы передвижения и нормального функционирования экономики и т.п.

10. **Гражданская оборона.** В соответствии с новой доктриной организация Гражданской обороны явится прерогативой России и других республик. При этом в отличие от прошлого ее основные усилия будут сосредоточиваться преимущественно на ликвидации последствий крупных катастроф и аварий в мирное время, а также обеспечение защиты населения и объектов экономики во время войны. Масштабы мероприятий Гражданской обороны должны соразмеряться с масштабами возможного нападения и устанавливаться таким образом, чтобы исключалось преимущество той или иной стороны.

Необходимо предусматривать возможность использования сил ГО России для оказания помощи остальным республикам при совместной ликвидации последствий крупных катастроф в мирное время и разрушений во время войны.

11. **Руководство обороной и управление ВС.** В соответствии с новыми доктринальными установками общее руководство обороной и вооруженными силами СНГ строится на коалиционном принципе Советом Президентов (Советом обороны) или каким-нибудь другим коллективным органом. Непосредственное руководство силами сдерживания и оперативно-стратегическими силами осуществляется командованием стратегических сил СНГ. Руководство ВС России и республик осуществляется их Президентами, опираясь на соответствующие министерства обороны и главные штабы.

На время войны для руководства Объединенными Вооруженными силами может создаваться коалиционная Ставка Верховного главнокомандования во главе с Верховным Главнокомандующим, назначаемым Советом Президентов. Ее рабочим органом явится Генеральный штаб Объединенных Вооруженных сил.

Повседневное руководство Вооруженными силами в республиках имеется ввиду организовать по двум линиям:

- административной (военно-политической), которая будет осуществляться министерствами обороны республик (преобразованными в гражданские органы), управлениями центрального подчинения - для решения вопросов, связанных с проведением военной, военно-технической, бюджетной, кадровой политики, заказами и закупками вооружения;

- оперативной (военной) линии, осуществляемой Главными штабами республиканских сил ВС для решения вопросов, связанных с оперативно-стратегическим планированием, развитием, укомплектованием, поддержанием боевой и мобилизационной готовности ВС и их оперативно-стратегическим использованием.

12. Подготовка экономики. Масштабы подготовки экономики СНГ и России должны ограничиваться действительными потребностями обороны. Подготовка экономики в военных целях может осуществляться по взаимосогласованным межреспубликанским и республиканским планам. При этом должно быть обеспечено производство военной продукции: в мирное время - для поддержания боеспособности как стратегических средств, так и республиканских вооруженных сил; создания необходимых мобилизационных запасов вооружения, техники и материальных средств; быстрого перевода экономики на военные рельсы (повсеместно или в отдельных регионах), в военное время - для обеспечения развертывания ВС, их действий по отражению агрессии. В то же время с учетом оборонительной направленности военных доктрин необходимо:

- ограничение масштабов мобилизационной подготовки экономики сверх потребностей обороны;

- ограничение объемов военно-промышленного строительства, особенно в приграничных районах;

- согласованное проведение конверсии военной промышленности в СНГ.

В военное время экономика должна переводиться на обеспечение нужд войны в зависимости от масштабов агрессии. Сроки полного перевода сокращаются. Принимаются особые меры по согласованной работе военной промышленности

различных республик с расчетом обеспечить потребности ВС в восстановлении потерь и наращивании усилий в ходе военных действий.

13. Военная подготовка и воспитание народа. В целях подготовки СНГ, России и других республик к обороне осуществляется плановая военная подготовка населения. При этом в соответствии с новой доктриной имеется ввиду предусмотреть:

- воспитание народа в духе миролюбия, дружбы и международной солидарности;

- избавление сознания народа от воинственности, жестокости, агрессивности; стереотипов ненависти к другим народам;

- воспитание людей в духе общечеловеческой морали, верности своему патриотическому и воинскому долгу;

- активное участие народа в формировании военной политики и в целях защиты своего Отечества.

14. Организация системы контроля и обеспечения сотрудничества в сфере взаимной безопасности. В целях обеспечения совместной безопасности и установления контроля за деятельностью Вооруженных сил, обеспечивающих надежное предупреждение внезапного нападения, СНГ и Россия должны предусмотреть:

- развитие и безотказное функционирование систем раннего обнаружения с развитием их в дальнейшем совместно с США в глобальную систему предупреждения и защиты от ракетного нападения;

- организацию постоянного воздушного наблюдения за основными группировками ВС, строительством и деятельностью военных объектов соседних государств на соответствующих направлениях;

- проведение совместных военных инспекций на местах, на авиационных, ракетных и военно-морских базах;

- систематический обмен военной информацией об обстановке в потенциально опасных районах;

- установление прямых линий связи между правительственными и стратегическими командными пунктами с США,

НАТО и Китаем;

- немедленное оповещение о всех мероприятиях по повышению боевой готовности ВС и крупных передвижениях войск в странах СНГ.

Наряду с этим для обеспечения своей безопасности СНГ и России создают единую службу разведки, рассчитанную на выполнение всех стратегических разведывательных задач. Кроме того, могут функционировать республиканские оперативные органы и силы разведки, координируемые из единого центра.

Одновременно организуется межреспубликанская служба контрразведки, которая берет на себя функции координации контрразведывательной деятельности, борьбу с терроризмом, незаконным оборотом наркотиков и организованной преступностью межрегионального и международного характера.

В интересах взаимной безопасности будут разрабатываться различные формы военного сотрудничества СНГ и России с США, НАТО, Китаем, Прибалтийскими странами и восточноевропейскими государствами, а также между республиками в СНГ.

Такое сотрудничество предполагает прежде всего разрешение спорных вопросов путем переговоров и принятия взаимоприемлемых решений. Для этого могут практиковаться периодические, регулярные или плановые встречи политических и военных руководителей, совещания на высшем уровне; участие в плановых заседаниях комитетов НАТО и органах военного руководства СНГ.

При возникновении очагов напряжения в отдельных регионах сотрудничество должно не свертываться, а наоборот, расширяться. В этот период должны быть продемонстрированы: подлинная способность активного действия, стремление к двусторонним и многосторонним консультациям; готовность к долевному партнерству, компромиссам и решительным совместным усилиям для преодоления возникших кризисов. В полной мере должен быть использован Хельсинский процесс и возможности ООН.

IV. Основные принципы военной реформы СНГ и создание Российских ВС

Реализация новой военной доктрины СНГ и России должна начаться с осуществления военной реформы. После образования СНГ необходимость в проведении реформы не уменьшилась, а, наоборот, возросла. Но теперь она должна проводиться на новой основе каждой республикой самостоятельно при определенном согласовании, а главное - на основе предварительно разработанных и утвержденных военных доктрин.

1. Военно-политические цели реформы

Военную реформу в СНГ необходимо рассматривать как часть реформы национальной безопасности входящих в Содружество республик, рассчитанную на перестройку их политической, духовной, военно-экономической, экологической и военно-стратегической структур применительно к новым задачам и изменившейся обстановке.

Главная цель реформы - обеспечить перестройку обороны СНГ и республик в соответствии с уровнем военной опасности, изменившимися политическими и экономическими условиями, а также новым государственным механизмом обеспечения безопасности. Создать качественно новые ВС, экономически менее обременительные для государства, значительно меньшие по численности и в то же время более эффективные, способные выполнить возлагаемые на них задачи. В результате должно быть обеспечено формирование вооруженной организации группы независимых миролюбивых, демократических, правовых государств с рыночной экономикой.

Военную реформу надо рассматривать шире реформы вооруженных сил. Она должна охватывать реформу всей военной системы; реформу вооруженных сил; реформу военной экономики; реформу военной политики, а также рефор-

му военной администрации: военно-политической и духовно-идейной сфер. Для России она, кроме того, будет означать и коренную перестройку национальных ВС.

Ожидается, что военная реформа обеспечит большую стратегическую стабильность Содружества и России, приведет к снижению напряженности в СНГ и на всем европейско-азиатском регионе, уменьшит опасность возникновения межреспубликанских и внутриреспубликанских конфликтов, гражданских войн.

В определенной мере реформа может способствовать выходу республик СНГ из экономического кризиса и вместе с тем обеспечит укрепление их обороноспособности при резком сокращении ВС и военных расходов.

В ходе реформы будет возможно довести до конца демократизацию военной политики, добиться большей социально-правовой защищенности военнослужащих; поднять уровень жизни личного состава армии и флота; престиж военной службы.

Одновременно будет завершена реорганизация военной разведки и контрразведки, что обеспечит их более высокую эффективность, в том числе в борьбе со шпионажем, диверсиями, терроризмом, организованной преступностью, коррупцией, наркобизнесом.

Военная реформа не должна противостоять оборонным усилиям США, НАТО, Китая. Напротив, необходимо на взаимной основе добиваться сближения с их военными структурами, создавая условия для постепенного вхождения России, Украины, Беларуси в НАТО и образования на этой основе единой европейской системы безопасности.

2. Военная реформа и создание Российских ВС

В ходе военной реформы будет создана национальная система обороны России с собственными, Российскими ВС. Вместе с тем военная реформа в России будет служить ядром реформирования ВС всех других государств, вошедших в Содружество. Россия может также участвовать в реорганиза-

ции объединенных стратегических сил, обеспечении координированных действий внутри нового стратегического ядерного клуба в составе России, Украины, Беларуси и Казахстана, а также в создании миротворческих частей по типу "голубых касок" ООН. При проведении реформы в России и создании ВС необходимо решительно отказаться от стратегического паритета по всем азимутам, при обеспечении безопасности Федерации исходить из принципа военной разумной оборонной достаточности (первая зона - республики бывшего Советского Союза, вторая зона - бывшие восточноевропейские страны, третья зона - страны НАТО, четвертая - страны Ближнего Востока и АТР. В этом случае открываются возможности для более тесного сотрудничества с армиями стран СНГ и НАТО, подготовлена основа для разработки совместно с США и комитетом военного планирования НАТО единой программы реорганизации европейских ВС, созданы предпосылки для выработки новой военной стратегии и ее согласования с новой структурой и стратегией НАТО.

Разумеется, при этом должны быть творчески учтены и использованы также все позитивные стороны строительства ВС бывшего Советского Союза, тем более что большая их часть (в границах Федерации) войдет в состав Российских ВС.

Как и военная реформа СНГ, военная реформа России должна охватывать все без исключения компоненты оборонной мощи Федерации, строительства создаваемых вооруженных сил, их комплектования, технического оснащения, подготовки и воспитания военных кадров, руководства армией и флотом, включая пересмотр способов вооруженной борьбы, реорганизацию служб войск, дисциплины, военно-политического воспитания народа, перестройку экономики.

Кроме того, в ходе военной реформы и формирования Российских ВС должны быть заложены основы дальнейшего развития военного искусства, новой теории войн и армий. В рамках ее нужно будет создать особую теорию межгосударственной и республиканской обороны; локализации национальных конфликтов, предупреждения межгосударственных

и гражданских войн, реалистически переоценить военную историю России.

3. Основы реформы Вооруженных сил

Ядром военной реформы СНГ явится реорганизация Вооруженных сил, с созданием объединенных межгосударственных стратегических сил и республиканских ВС, в том числе Российских. При этом имеется ввиду создание для них правовой основы, сокращение и глубокое структурное их преобразование, качественное совершенствование, а также улучшение условий и поднятие престижа воинской службы. Соответственно основными направлениями реформы ВС могут быть:

- переоценка задач и назначения ВС;
- перестройка ВС применительно к изменившейся обстановке и к государственному устройству Сообщества и республик;
- оптимизация и совершенствование организационных штатных структур армии и флота, уточнение их состава и численности, приведение их в соответствие с уровнем военной опасности и требованиями разумной оборонительной достаточности, перевод ВС преимущественно на оборонительную структуру;
- перестройка кадровой политики ВС;
- выработка и реализация новой технической политики, переоснащение ВС, изменение системы заказов и закупок вооружения и военной техники;
- демократизация ВС;
- совершенствование системы подготовки военных кадров и комплектования ВС с учетом повышения удельного веса профессионального личного состава, проходящего службу по контракту;
- создание новой группировки ВС;
- совершенствование системы управления ВС и их обеспечения;
- перестройка подготовки Армии и Флота с учетом новых

задач;

- создание эффективной системы социальных гарантий военнослужащих.

Первоочередной задачей реформирования ВС явится создание полноценных стратегических сил сдерживания с объединением в их составе стратегических ядерных сил (сокращенный состав) и стратегических оборонительных или, а также некоторых других компонентов предупреждения ядерной и обычной войны (космических сил, средств стратегической разведки и т.п.). Хотя основу сил составят уже имеющиеся боевые средства, речь идет, по-существу, о качественно новом формировании, с изменением предназначения и единым командованием под контролем России, Украины, Беларуси, Казахстана. Для этого потребуются разработать новые структуры этих сил, в сокращенные сроки обеспечить выполнение достигнутых с США соглашений о взаимном сокращении СНВ и реализации дальнейших российско-американских инициатив; по мере сокращения разместить все стратегические ударные ядерные средства на территории России, пересмотреть организацию управления силами; переработать планы их боевого дежурства и боевого применения, в том числе снять удары с объектов США, ряда других стран и перевести большую часть средств в состояние пассивного дежурства.

Вторая задача - реорганизация межреспубликанских объединенных оперативно-стратегических средств, в том числе ДА, океанских флотов, ПВО, мобильных сил СНГ с включением в их состав реорганизованных сил, а также сил поддержания мира (типа "голубых касок"). В данном случае требуется не только осуществить переподчинение соответствующих сил, но и провести их организационно-структурную перестройку с учетом новых задач и изменившихся условий их действия.

Третья, особо сложная задача - формирование республиканских ВС. Фактически процесс создания республиканских армий уже начался. И он необратим. Попытки остановить его ни к чему не приведут. Поэтому надо не препятствовать ему,

а взять его под свой контроль, не допустить стихийного развития. Для этого согласиться с фактом перевода частей ВС общего назначения на территориях республик под юрисдикцию этих республик; на основе взаимной договоренности установить предельные квоты численности для каждой армии, единые требования к структуре, комплектованию и подготовке; определить организацию оснащения их оружием, техникой и другими материальными средствами, порядок финансирования и т.п. (Ориентировочные показатели численности в приложении.)

В первую очередь в ходе реформ, видимо, будут созданы ВС Украины, Беларуси, Молдовы, Азербайджана, Армении, затем Казахстана и, возможно, среднеазиатских республик.

Особо важной и приоритетной задачей явится создание Российских ВС. Готовить их развертывание надо уже сейчас, но практически начать создавать Российские ВС можно будет лишь после того, как реально на путь образования СНГ вступит более половины республик или СНГ распадется.

По-видимому, в состав Российских ВС должны войти с соответствующей реорганизацией войска и авиация всех дислоцированных в Российской Федерации военных округов (Московского, Ленинградского, Приволжско-Уральского, Сибирского, Забайкальского, Дальневосточного), Балтийский флот, основная часть Черноморского флота, соответствующие зоны ПВО; специальные соединения и части; соединения и части тыла.

Четвертая задача - сокращение ВС и разоружение. В ходе реформы должны быть не только реализованы достигнутые соглашения по СНВ, обычным силам и вооружениям, но и осуществлено более значительное сокращение армии и флота. Общая численность объединенных межреспубликанских ВС и ВС всех республик через 3-4 года должна быть ограничена примерно 1,8 млн. - 2 млн. человек (из них 800 тыс. - 1 млн. ВС России).

В рамках сокращения должны быть предусмотрены последовательное сокращение военного бюджета СНГ и республик; реализация предложений по сокращению СНВ; сокра-

шение, а затем и ликвидация тактического ядерного оружия; полное уничтожение химического оружия; сокращение мобилизационных запасов техники и материальных средств; демонтаж ряда военных объектов.

С учетом изменившейся обстановки, видимо, в ходе переговоров "Вена-2" должны быть достигнуты договоренности по составу оставляемых ВС не только по зонам, но и по отдельным республикам, так как квоты, установленные Парижским договором, явно устарели.

Пятая задача - структурная реорганизация ВС с приданием им оборонительной направленности. В ходе ее решения все республиканские ВС должны быть переведены на трехвидовую систему, ликвидированы военные округа (кроме России), а также громоздкие оперативные объединения всех видов ВС. Имеется ввиду вместо общевойсковых и танковых армий иметь армейские корпуса (в России 10-12). Общевойсковые и танковые дивизии реформировать в общевойсковые и танковые бригады с ограниченным составом ударных вооружений (танков) и усиленным составом оборонительных боевых систем; воздушные армии реорганизовать в авиационные корпуса; округа и армии ПВО - в зоны ПВО.

Необходимо также перестроить организационно-штатную структуру соединений и частей с учетом новых военно-доктринальных установок.

Шестая задача - реорганизация управления ВС. Прежде всего реформа предполагает изменение высших управленческих структур министерств обороны, главных и центральных управлений, Генерального штаба, главных штабов республик (в соответствии с требованиями военной доктрины о разделении административной и оперативной систем управления). Одновременно с этим предстоит перестройка оперативных и войсковых органов управления, системы пунктов управления, систем связи и автоматизации. Важнейшие мероприятия, которые должны быть проведены в этой области:

- уточнение мест размещения и закрытие ПУ, утративших свое значение, модернизации основных ПУ, повышение их защищенности, создание полноценных систем воздушных

ПУ стратегического и оперативного звена;

- перестройка системы связи с учетом новой группировки ВС и их задачами, качественное совершенствование связи с переводом ее на новую технику, создание автономных республиканских систем связи;

- завершение разработки перспективных автоматизированных систем управления и поэтапное их внедрение с созданием единой АСУ ВС и региональных АС ВС республик;

- создание единой подсистемы управления стратегическими силами сдерживания; совершенствование автоматизированных систем разведки и раннего предупреждения.

Седьмая задача - перестройка системы комплектования ВС. Реформа предполагает перевод ВС на смешанную систему комплектования с резким повышением удельного веса профессионального личного состава и сочетанием территориального и экстерриториального метода призыва. Этот переход осуществить постепенно. В 1992-93 гг. довести количество солдат и сержантов, принимаемых на военную службу по контракту до 10%, к 1994-95 гг. - до 40-50%, к 1996 г. - до 70%. Ввести систему вневоинской (альтернативной) службы. Перейти на 1,5-годовой срок службы сержантского и рядового состава (в ВМФ - 2 года).

Одновременно реорганизовать систему подготовки военнообученных резервов, используя американский принцип (национальная гвардия). Основной формой подготовки военнообученных резервов и главным источником накопления специалистов считать проведение учебно-сборовых мероприятий; значительно расширить учебную сеть по подготовке резервов, включить в нее все военные училища, окружные учебные центры и школы всех родов войск.

Создать резерв постоянной и мобилизационной готовности для первоочередного доукомплектования органов управления, общевойсковых соединений, частей разведки, связи и др. В резерв постоянной готовности зачислить военнообязанных, прошедших службу по контракту и в национальной гвардии. В резерв мобилизационной готовности зачислить остальных военнообязанных, имеющих военную подготов-

ку; военнообязанных без военной подготовки зачислять в общий резерв.

Восьмая задача - пересмотр военно-технической политики с расчетом резкого повышения эффективности и унификации вооружений и техники, поставляемой на оснащение ВС СНГ и республик. В ходе реформы, в частности, имеется ввиду уточнить систему вооружений (как для СНГ в целом, так и для ВС каждой республики в отдельности). Должно быть обеспечено сбалансированное развитие вооружений всех видов ВС, выделены приоритетные виды вооружений (средства стратегического назначения, высокоэффективные оборонительные системы, средства разведки, управления и радиоэлектронной борьбы) и на их развитии сосредоточены основные усилия. Сохраняя двухуровневую систему заказов, предусмотреть ее совершенствование и развитие, повысить роль республиканских органов руководства. Резко сократить количество генеральных заказчиков. Ввести конкурсную систему заказов техники.

Программы вооружения разрабатывать на двух уровнях - в СНГ и республиках - с учетом изменений в военно-политической, стратегической и социально-экономической ситуации.

Девятая задача - завершение вывода войск с зарубежных территорий, создание новых группировок ВС СНГ, России и других республик в собственных границах. Имеется ввиду, что задачу в ходе реформы можно будет решить поэтапно в 2-4 года. Советские войска из Германии и Польши должны быть выведены в первую очередь, но не последовательно, а уступом с одновременным их обустройством, включением в состав новых группировок ВС России, восстановлением нарушенной системы ПВО и развертыванием инфраструктуры вдоль изменившихся границ. Новые группировки ВС СНГ, России и республик необходимо будет создавать с учетом их соответствия военным доктринам и новым военно-политическим и стратегическим задачам, прежде всего в целях создания надежной обороны на важнейших направлениях, возможности осуществления гибкого маневра и наращи-

вания усилий на главных ТВД.

В основе должна быть взята группировка Российских ВС, а также ВС других республик с объединением их в два стратегических эшелона: первый - приграничные соединения ВС России на северо-западе, Забайкалье и Дальнем Востоке, ВС Молдовы, Украины, Беларуси, среднеазиатских республик. Второй эшелон - остальной состав Российских ВС. Кроме того, в России должен быть размещен стратегический мобильный резерв.

Общая группировка стратегических сил сдерживания может размещаться на всей территории СНГ, но прежде всего в России. Безусловно, развертывание таких группировок ВС в изменившихся границах потребует времени и значительных затрат. Поэтому первоначально следует ограничиться переразвертыванием войск ПВО, созданием новых систем связи, систем разведки, подготовкой ПУ, передовых аэродромов, перемещением запасов материальных средств. Конкретно перечень этих работ на каждом направлении должен определяться в зависимости от конкретной обстановки. В дальнейшем можно создавать полноценные группировки ВС с восстановлением всей инфраструктуры, оборудовать развитую сеть складов, арсеналов и т.п.

Самый сложный и ответственный вопрос - это вопрос о дислокации и обустройстве войск в приграничных и глубинных районах. Необходимо тщательно рассчитать состав сил и средств на каждом направлении; рационально распределить войска по участкам границ с республиками, создать на каждом направлении по возможности автономные группировки из различных родов войск и сил. Большого внимания требует создание мобильной группировки воздушно-десантных войск, десантных штурмовых соединений, других сил для быстрой их переброски на любое угрожающее направление. Во всяком случае стремление равномерно прикрыть все направления при ограниченном составе войск окажется невозможным. В таких условиях расчет должен быть сделан на быстрый маневр резервов из глубины, большую часть которых целесообразно иметь в центральных районах. Столь же

детально должно быть спланировано и организовано базирование авиации и определенной группировки сил флота.

Десятая задача - реформирование всей системы подготовки ВС и кадров. Главное направление - резкое повышение качества обучения и его интенсификации с переориентированием на подготовку войск к выполнению преимущественно оборонительных и контрнаступательных задач. Должны быть разработаны и введены в действие новые боевые уставы и программы, приняты меры для совершенствования всей учебно-материальной базы с широким внедрением автоматизированных средств.

Коренным образом предстоит реорганизовать систему подготовки офицерского состава. Предстоит, в частности, резко сократить количество военных училищ, военных академий и перепрофилировать их. Оставить только две академии (Генерального штаба и им.М.В.Фрунзе) для подготовки руководящего состава ВС. В видах ВС и родов войск вместо академий иметь военные институты. Пересмотреть содержание и методы обучения в вузах. Упорядочить систему прохождения службы офицеров, установив минимальные сроки службы в определенных должностях.

Одиннадцатая задача - демократизация ВС и обеспечение социальной защиты военнослужащих. Для этого в ходе реформы предстоит осуществить целый ряд политических и организационных мероприятий, устранить формализм, переработать и ввести в действие новые войсковые уставы, пересмотреть методы укрепления воинской дисциплины, отменить все положения, унижающие солдат и офицеров, упростить взаимоотношения старших и младших. В законе о совместной обороне четко определить гражданские права военнослужащих, соответствующие международным нормам о правах человека.

Осуществить комплекс мер по обеспечению социальной защиты военнослужащих (см. отдельный доклад).

Двенадцатая задача - перестройка системы финансирования ВС СНГ, России и других республик. Уточнить порядок содержания объединенных стратегических сил и респуб-

ликанских армий, иметь общий военный бюджет СНГ и военные бюджеты республик, определить держателем и координатором единого военного бюджета СНГ межреспубликанский экономический комитет.

4. Реформа военной экономики

Одновременно с реформированием ВС должна быть осуществлена глубокая реформа военной экономики с учетом ликвидации ВПК и передачей оборонных предприятий в ведение республик. Разработать и реализовать программу военной конверсии. Резко ограничить текущее производство всех видов сокращаемых ВС и реализации принципа разумной оборонной достаточности.

При сокращении военного производства обязательно сохранить существующие технологические связи между различными видами военного производства, отраслями и предпринимателями во всех республиках, вошедших в СНГ. Исходить из того, что все страны СНГ должны оснащаться единым оружием отечественного производства на основе кооперации. Вместе с тем Россия должна быть в состоянии производить наиболее важные виды оружия и техники самостоятельно (независимо от других республик).

5. Реализация военной реформы

Военную реформу целесообразно осуществить в несколько последовательных этапов.

Подготовительный этап - (1992 г.) разработка основных положений о реформе, их обсуждение и принятие Советом Президентов, разработка и заключение договора о коллективной (совместной) обороне; разработка статуса стратегических сил СНГ, командования этими силами, разработка статуса республиканских ВС; разработка и принятие законов об обороне республик; разработка и принятие других документов, регламентирующих строительство ВС и создающих правовую основу для перехода на новые принципы комплек-

тования ВС, прохождения действительной военной службы, а также введение альтернативной службы. Проведение первоочередных мероприятий по сокращению ВС.

Первый этап - (1992-1994 гг.) - освоение новой смешанной системы комплектования ВС, завершение вывода советских войск из Германии, Польши, Прибалтийских республик. Создание стратегических сил сдерживания, формирование национальных гвардий республиканских ВС, образование системы обороны в границах республик.

Второй этап (1993-1995 гг.) - дальнейшее сокращение ВС, полномасштабное развертывание и структурная реорганизация ВС России и других республик. Переход на новую систему подготовки кадров. Введение в действие новых уставов.

Третий этап (1994-1997 гг.) - сокращение ВС до установленного минимального уровня, ликвидация тактического ядерного оружия; реорганизация стратегических ядерных сил; перестройка и техническое переоснащение ВС России и других республик, создание новой инфраструктуры. Завершение перестройки всей военной системы России.

*

* *

Изложенные положения военных доктрин СНГ и России, а также основные мероприятия в военной реформе разработаны, исходя из современной оценки внутренней и международной обстановки, а также прогноза ее развития до 2000 года. В случае изменения обстановки соответствующие положения в ходе реализации военных доктрин подлежат уточнению.

Соглашение о создании Совета безопасности Содружества Независимых Государств (Проект^{*})

Преамбула

Договаривающиеся стороны государства-члены Содружества Независимых Государств....., руководствуясь Соглашением о создании СНГ от 8 декабря 1991 г.;

Временным соглашением о Совете глав государств и Совете глав правительств от 30 декабря 1991 г.;

убежденные в необходимости создания прочной правовой основы для создания и функционирования СНГ;

стремясь к взаимному сотрудничеству в деле обеспечения совместной обороны и безопасности стран Содружества;

будучи уверенными в том, что создание системы коллективной безопасности между государствами-членами СНГ станет главным фактором обеспечения безопасности и независимости каждой из них;

будучи уверенными в необходимости предотвращения

* Проект разработал д.ю.н. И.Н.Арцыбасов.

конфликтных ситуаций, могущих вести к серьезным осложнениям между членами СНГ, или представляющих угрозу для Содружества в целом, для международного мира, а также для быстрого реагирования на возникающие осложнения и оперативного принятия соответствующих решений - решили создать Совет безопасности Содружества Независимых Государств (СБ СНГ).

Глава I.

Цели и принципы

Статья 1.

Совет безопасности создается с целью:

а) координации усилий государств-членов СНГ в деле укрепления и сохранения международного мира и безопасности, мира и безопасности в границах геополитического пространства, охватываемого странами Содружества Независимых Государств;

б) создания реальных юридических и политических предпосылок и гарантий для взаимопонимания и дружественных отношений между независимыми суверенными государствами-членами СНГ на основе общепризнанных норм и принципов международного права;

в) урегулирования споров между государствами-членами СНГ с помощью мирных средств, а также с использованием средств принуждения, включая применение вооруженных сил.

Статья 2.

Совет безопасности СНГ действует на основании следующих принципов:

а) признание норм современного международного права в качестве норм своих взаимоотношений, а также признание примата норм международного права над любыми нормами своего национального (внутригосударственного) законодательства;

б) соблюдение международного правопорядка в рамках

СНГ, основанного на уважении прав и свобод личности, на строгом соблюдении обязательств, взятых на себя по межгосударственным договорам;

в) уважение государственного суверенитета, независимости и невмешательства во внутренние дела другого государства-члена СНГ, входящие по существу в его внутреннюю компетенцию;

г) члены СНГ воздерживаются в их отношениях друг с другом, а также в отношениях с третьими государствами от угрозы силой или ее применения против политической независимости и территориальной целостности;

д) признание принципа нерушимости государственных границ, как он закреплен в Хельсинском Заключительном акте от 1 августа 1975 г.;

е) споры, которые могут возникнуть между двумя или несколькими государствами-членами СНГ, должны быть разрешены посредством мирной процедуры (добрые услуги, посредничество, арбитражное или судебное разбирательство, обращение в ООН);

ж) государства-члены СНГ осуждают войну как международное преступление; вооруженное нападение одного члена СНГ на другого рассматривается как агрессия в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. ("Определение агрессии");

з) агрессия третьей (третьих) стороны против одного из членов СНГ является агрессией против всех остальных государств-членов СНГ.

Глава II. Состав и процедура

Статья 3.

а) Совет безопасности СНГ состоит из всех членов СНГ;

б) каждый член СНГ имеет в Совете безопасности не более пяти представителей и не более пяти экспертов, назначаемых высшими органами власти и управления соответствующего государства-члена СНГ; представители государств

должны иметь гражданство своего государства;

в) в представительство каждого члена СНГ в обязательном порядке должны входить, помимо прочего, ответственные работники министерства иностранных дел и военного ведомства высокого ранга.

Статья 4.

а) Совет безопасности организует свою деятельность таким образом, чтобы он мог функционировать непрерывно. На уровне высших представителей (глав представительств) он будет собираться на периодические заседания не реже одного раза в два месяца; если потребуют обстоятельства Совет безопасности на высшем уровне (глав представительств) будет созываться его председателем в течение 24 часов;

б) председательствование на заседаниях Совета безопасности осуществляется главой представительства каждого члена СНГ поочередно. Председатель занимает этот пост в течение двух календарных месяцев.

Статья 5.

а) Совет безопасности является координирующим исполнительно-распорядительным органом Совета глав государств СНГ, на который они возлагают главную ответственность за сохранение мира и обеспечение безопасности стран-членов СНГ;

б) Совет безопасности не является наднациональным органом.

Статья 6.

а) Совет безопасности принимает рекомендации и юридически обязательные решения;

б) рекомендации Совет безопасности принимает по вопросам мирного урегулирования споров между членами СНГ;

в) юридические обязательные решения Совет безопасности принимает по вопросам, связанным с применением контингентов войск стран-членов СНГ, выделенных по просьбе Совета безопасности для решения конкретной задачи по обеспечению безопасности Содружества, а также с проведе-

нием операций СНГ по восстановлению и сохранению мира.

Статья 7.

а) прием новых членов в СНГ входит в компетенцию Совета глав государств и Совета глав правительств;

б) Совет безопасности, всесторонне рассмотрев кандидатуру нового члена, дает рекомендацию Совету глав государств и Совету глав правительств о приеме нового члена;

в) рекомендация Совета безопасности и решение Совета глав государств и Совета глав правительств о принятии нового члена в Содружество Независимых Государств принимаются единогласно.

Глава III. Голосование

Статья 8.

а) руководствуясь принципом суверенного равенства субъектов международного права, каждый член Совета безопасности имеет один голос;

б) решение Совета безопасности по вопросам процедуры считается принятым, когда за него поданы две трети голосов членов СНГ, присутствующих и участвующих в голосовании членов СНГ;

в) решения Совета безопасности по всем другим вопросам считаются принятыми, когда за них поданы голоса всех присутствующих и участвующих в голосовании членов СНГ ("принцип единогласия");

участвующее в споре государство (государства) должно воздержаться от голосования.

Глава IV. Функции и полномочия

Статья 9.

Для оперативного решения вопросов, связанных с обеспечением безопасности, Совет безопасности наделяется сле-

дующими функциями:

а) проведение консультаций по всем вопросам, затрагивающим интересы безопасности стран-членов СНГ; проведение немедленных консультаций всякий раз, когда будут разумные основания полагать, что территориальная целостность, политическая независимость или безопасность какого-либо члена СНГ находится под угрозой;

б) разрешение конфликтов, возникающих между членами СНГ споров и разногласий мирными средствами; создание условий для предотвращения вооруженных нападений в отношениях между государствами-членами СНГ и со стороны третьего (третьих) государства;

в) принятие мер (в том числе с привлечением вооруженных сил) для ликвидации вооруженных конфликтов между членами СНГ, а также вооруженного конфликта, имевшего место на территории одного из членов Содружества Независимых Государств;

г) организация совместного отражения агрессии со стороны третьего (третьих) государства против Содружества Независимых Государств в целом или против одного из членов СНГ, руководствуясь при этом ст.51 Устава Организации Объединенных Наций;

д) разработка предложений, касающихся деятельности вооруженных сил стран-участниц СНГ, а также по вопросам сокращения и ограничения личного состава и вооружений.

Глава V. Мирное разрешение споров

Статья 10.

Совет безопасности, когда он считает это необходимым, может рекомендовать или требовать от спорящих сторон разрешения их спора мирными средствами в соответствии со ст.2, п."е" настоящего Соглашения. Рекомендации Совета безопасности должны уважаться и соблюдаться государствами-членами СНГ.

Статья 11.

Государства-члены СНГ уполномачивают Совет безопасности расследовать любой спор между членами СНГ, который может привести к осложнению отношений между ними для определения того, не может ли продолжение этого спора угрожать миру и безопасности всего Содружества.

Статья 12.

Каждый член Совета безопасности СНГ, а также Совет глав государств и Совет глав правительств могут обращать внимание Совета безопасности на ситуацию, могущую привести к спору между членами СНГ или поставить под угрозу мир и безопасность всего Содружества.

Статья 13.

По рекомендации Совета безопасности споры юридического характера, по соглашению между спорящими государствами-членами СНГ, могут передаваться в Международный суд Организации Объединенных Наций.

Статья 14.

а) в случае, если какое-то государство-член СНГ не выполняет рекомендации Совета безопасности, а продолжение его противоправных действий ведет к осложнению ситуации, то Совет безопасности может принять решение обратиться к Совету глав государств и рекомендовать ему принять решение о санкциях против данного государства-члена СНГ;

б) названные в п. "а" данной статьи санкции могут включать: приостановление железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных и иных средств сообщения; объявление экономической блокады; разрыв дипломатических, консульских и иных отношений и др.

Глава VI.

Действия Совета Безопасности в случае угрозы или актов агрессии

Статья 15.

Если действия, предпринятые Советом безопасности в

соответствии с главой У данного Соглашения оказались неэффективными, а поведение члена Содружества продолжает осложнять ситуацию или углублять спор и представляет угрозу миру и безопасности Содружеству в целом или какому-либо члену СНГ, то Совет безопасности может рекомендовать Совету глав государств решить конфликтную ситуацию с применением мер принуждения.

Статья 16.

а) до окончательного выяснения существа спора и определения степени угрозы, которую представляет конфликт, Совет безопасности может принять временные меры, включающие рекомендацию спорящим сторонам прекратить столкновения с применением оружия, заключить перемирие, отвести вооруженные формирования на прежние позиции, установить демилитаризованную зону между ними и др.;

б) за невыполнение указанных в п. "а" рекомендаций той или иной спорящей стороной может повлечь за собой применение против нее санкций.

Статья 17.

Если меры, указанные в ст. 16, включая и санкции, оказались неэффективными, то Совет безопасности принимает решение обратиться в Совет глав государств и рекомендовать ему принять решение об урегулировании конфликта с использованием вооруженных сил.

Статья 18.

а) Совет безопасности может принять решение о создании вооруженных сил двух типов:

- либо создает Сводные формирования СНГ, состоящие из выделенных по просьбе Совета безопасности государствами-членами СНГ контингентов войск для принятия конкретных мер, связанных с ведением военных действий против нарушителя;

- либо принимает решение о проведении операций СНГ по восстановлению и сохранению мира;

б) предложение о создании Сводных формирований СНГ или проведении операций СНГ по восстановлению и сохра-

нению мира может вносить каждый член Совета безопасности или его председатель;

в) о принятом решении Совет безопасности немедленно уведомляет Совет глав государств и после утверждения им этого решения приступает к немедленной его реализации.

Статья 19.

а) мандат (полномочия) Сводных формирований СНГ, создаваемых, как правило, на срок 4-6 месяцев, разрабатывается Постоянным военным комитетом (ПВК) под руководством Совета безопасности и утверждается Советом глав государств СНГ;

б) о принятых решениях Совет глав государств незамедлительно уведомляет Совет безопасности Организации Объединенных Наций, испрашивая его согласия на применение вооруженных сил (это положение не распространяется на применение войск в случае самообороны).

Статья 20.

а) Совет безопасности по рекомендации ПВК обращается к государствам-членам СНГ с просьбой выделить контингенты войск для включения их в состав Объединенных вооруженных сил СНГ;

б) Совет безопасности СНГ и государство-член СНГ, выделившее контингент своих войск, заключают соглашение, в котором определяются род войск, численность, вооружение, средства обслуживания и т.д. Данное соглашение утверждается Советом Глав государств и ратифицируется государством, выделившим свои войска.

Статья 21.

Каждое государство-член СНГ должно иметь находящиеся в состоянии повышенной боевой готовности контингенты сухопутных, воздушных, воздушно-десантных, морских

* *Постоянный военный комитет создается в соответствии со ст.23 данного Соглашения.*

сил, которые по просьбе Совета безопасности незамедлительно могут быть включены в состав Объединенных вооруженных сил Содружества Независимых Государств.

Статья 22.

а) выделенные в состав Объединенных вооруженных сил СНГ контингенты войск государств-членов СНГ находятся под национальным командованием, которое осуществляет административное руководство ими и несет ответственность за их материально-техническое снабжение и вооружение;

б) общее командование осуществляет Главнокомандующий Объединенными вооруженными силами СНГ, кандидатуру которого, по предложению Совета безопасности, утверждает Совет глав государств из числа офицеров и генералов того государства, которое будет иметь наибольшее число вооруженных сил, принимающих участие в боевых действиях.

Статья 23.

а) общее стратегическое и тактическое руководство сводными формированиями СНГ осуществляет Постоянный военный комитет Совета безопасности СНГ, являющийся вспомогательным и постоянно действующим органом Совета безопасности; ПВК состоит из офицеров и генералов стран-участниц Содружества;

б) под руководством Совета безопасности Постоянный военный комитет:

- разрабатывает предложения относительно повышения боеготовности контингентов войск, выделенных в состав Сводных формирований СНГ, их вооружения, снабжения и т.д.;

- в целях повышения боеготовности контингентов сводных формирований разрабатывает планы проведения совместных военных учений, маневров и т.д.;

- готовит необходимую военную информацию и статистику о военной обстановке в районе действия сводных формирований СНГ;

г) представляет подробные доклады о результатах своей работы Совету безопасности СНГ;

в) постоянный военный комитет может создавать постоянные или временные группы из состава своих членов для изучения конкретных вопросов, входящих в его компетенцию; он может привлекать экспертов, если сочтет необходимым прибегнуть к их совету;

г) местом пребывания ПВК будет город _____

Постоянный военный комитет избирает своего председателя сроком на один год; он может быть переизбран еще на один год. Председателем ПВК должен быть офицер высокого ранга.

Статья 24.

а) Совет безопасности с согласия или по просьбе конфликтующих сторон или заинтересованного государства может рекомендовать Совету глав государств принять решение о проведении операций СНГ по восстановлению и сохранению мира, носящих по существу полицейский характер, или выполняющих функции военных наблюдателей за наблюдением соглашений о перемирии, заключаемых между конфликтующими сторонами. В их функции не входит ведение боевых действий; имеющееся у них стрелковое оружие они применяют только в случаях самообороны;

б) задача операций СНГ по восстановлению и сохранению мира - разъединение спорящих сторон, их вооруженных формирований. С этой целью, при посредничестве ПВК, конфликтующие стороны заключают соглашения о зонах разъединения (нейтрализованные, демилитаризованные, санитарные и другие зоны), в которых размещаются силы, осуществляющие операции СНГ по восстановлению с сохранению мира;

в) мандат (полномочия) таких сил разрабатывает Постоянный военный комитет под руководством Совета безопасности и утверждается Советом глав государств. Комплектование, вооружение, командование операциями СНГ по восстановлению и сохранению мира аналогично созданию свод-

ных формирований СНГ.

Статья 25.

а) для подготовки войск, осуществляющих операции СНГ по восстановлению и сохранению мира, Совет глав государств создаст учебный центр (по предложению Совета безопасности);

б) программа подготовки персонала для операций СНГ по восстановлению и сохранению мира в таком учебном центре будет составлятьс^я Постоянным военным комитетом на основе учебных программ (учебных пособий), разработанных Генеральным секретарем ООН (см. резолюцию А/RES/45/75 от 4 января 1991 г.).

Статья 26.

а) финансирование Сводных формирований вооруженных сил СНГ и операций СНГ по восстановлению и сохранению мира осуществляется всеми государствами-членами СНГ;

б) по поручению Совета глав государств Совет безопасности разрабатывает общие принципы финансирования и в каждом конкретном случае определяет расходы на содержание создаваемых Сводных формирований вооруженных сил СНГ или на проведение операций СНГ по восстановлению и сохранению мира, которые утверждаются Советом глав государств.

Глава VIII.

Заключительные статьи

Статья 27.

а) настоящее Соглашение подлежит ратификации и вступает в силу на 30-й день после сдачи последней ратификационной грамоты на хранение правительству _____, которое назначается депозитарием;

б) к настоящему Соглашению может присоединиться любое государство, которое заявит о том, что оно разделяет цели и принципы данного Соглашения. Вопрос о его присоеди-

нии решается в соответствии со ст.7 данного Соглашения.

Статья 28.

а) срок действия данного Соглашения _____;

б) каждое государство-член СНГ в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из настоящего Соглашения, если оно решит, что связанные с содержанием настоящего Соглашения исключительные обстоятельства поставили под угрозу его высшие интересы. Оно уведомляет депозитария данного Соглашения о принятом им решении за один год до предполагаемого выхода из Соглашения. В таком уведомлении должно содержаться заявление об исключаяющих обстоятельствах, которые уведомляемое государство-член СНГ рассматривает как поставившее под угрозу его высшие интересы.

Свершено в гор. _____ " " _____ 199__ года
в одном экземпляре на азербайджанском, армянском, белорусском, казахском, кыргызском, молдавском, русском, таджикском, туркменском, узбекском и украинском языках. Все тексты имеют одинаковую силу.

Положение

"О Силах по поддержанию мира в СНГ"

(Проект^{*})

Учитывая историю образования и существования СССР, историю создания СНГ и тенденции, имеющие место в новых независимых государствах, особенно в области национальных и межнациональных отношений, несложно сделать вывод, что в любой модели безопасности СНГ, должен быть создан механизм обеспечивающий внутреннюю стабильность и безопасность самого содружества. При этом необходимо использовать уже имеющийся опыт Мирового Сообщества по решению аналогичных проблем.

Таким инструментом могут стать силы по поддержанию мира в СНГ (СПМСНГ), создаваемые на принципах, определенных Уставом ООН в целом и особенно Главой VII Устава ООН, с учетом опыта проведенных ООН операций по поддержанию мира.

Статус и Порядок образования (создания) СПМСНГ

1. СПМСНГ не является постоянным военным конгинген-

* Проект разработал А.И.Владимиров.

том или постоянной международной армией СНГ.

2. СПМСНГ образуются из специальных национальных военных контингентов государств-участниц СНГ, имеющих свои национальные вооруженные силы, и контингентов ОВС СНГ.

3. СПМСНГ образуются только на период выполнения конкретной операции по поддержанию мира в СНГ.

4. СПМСНГ образуются только решением Совета безопасности СНГ.

5. Совет безопасности СНГ определяет:

- сроки проведения конкретной операции по поддержанию мира в СНГ;

- утверждает состав контингента СПМСНГ для проведения конкретной операции;

- утверждает и уточняет мандат контингента СПМСНГ;

- назначает главнокомандующего СПМСНГ и утверждает комендантов районов (зон) конфликта;

- определяет порядок финансирования СПМСНГ и всей операции;

- обеспечивает контроль за ходом операции по поддержанию мира в данном районе;

- решает вопросы формирования, расформирования и замены персонала контингента СПМСНГ.

6. Оперативное руководство войсками, вошедшими в состав СПМСНГ, осуществляет штаб СПМСНГ, находящийся в подчинении Совета безопасности СНГ.

7. Командующий войсками СПМСНГ назначается Советом безопасности СНГ, возможно, и по согласованию с обеими конфликтующими сторонами.

8. Личный состав СПМСНГ, действующий в районе конфликта, комплектуется из контингентов государств-участниц СНГ, не связанных с населением района конфликта вопросами гражданства, национальности и религии.

9. Все вопросы образования СПМСНГ регламентируются специальным соглашением государств-участниц СНГ по этим вопросам. Этим соглашением определяется численность, роды войск, степень их готовности, характер предо-

ставления средств обслуживания, направленность, уровень боевой подготовки и другие вопросы.

Основы и принципы проведения операций Силами по поддержанию мира в СНГ

1. СПМСНГ в со ответственности с уставом (специальным соглашением) СНГ могут создаваться и проводить операции по поддержанию мира в СНГ по решению и мандату Совета безопасности СНГ.

2. СПМСНГ используются Советом безопасности СНГ как последнее средство в комплексе мер по пресечению актов нарушения мира и агрессии, а также угрозы мира внутри СНГ, в качестве гаранта уже достигнутого урегулирования спора (конфликта), для обеспечения применения мирных методов его разрешения и в тех случаях, когда продолжение спора (конфликта) между государствами-членами СНГ угрожает поддержанию мира и безопасности Содружества в целом и отдельных его членов.

3. Решение о проведении операции по поддержанию мира силами СПМСНГ принимается Советом безопасности СНГ в интересах государств-членов СНГ в результате оценки обстановки или при обращении к нему, с согласия конфликтующих, а также заинтересованных сторон, государств-членов Содружества и только в тех случаях, когда Советом безопасности СНГ определено наличие угрозы миру, нарушения мира или факта агрессии, а также констатировано, что меры мирного урегулирования спора (конфликта) оказались или могут оказаться недостаточными.

4. О принятии решения на проведение операции силами СПМСНГ Совет безопасности уведомляет Генерального секретаря ООН и принимает, по его просьбе, его представителя и наблюдателей ООН на время проведения операции или другой согласованный срок.

5. Порядок принятия решения Советом безопасности (порядок голосования, протокол и т.д.) определяется Положением о Совете безопасности и Уставом СНГ.

6. Операции СПМСНГ проводятся в разумно сжатые сроки, при этом их мандат может быть продлен решением Совета безопасности СНГ каждый раз не более чем на 6 месяцев.

7. Операции СПМНГ проводятся в виде:

- действий наблюдателей и инспекторов;
- действий по разъединению конфликтующих сторон;
- прямых боевых операций по наказанию агрессора и террористических формирований;
- комбинации перечисленных видов действий;
- оказания помощи при ликвидации последствий стихийных бедствий, экологических катастроф;
- других действий в соответствии с решениями Совета безопасности СНГ.

8. Цель операций СПМСНГ :

- пресечь агрессию, предотвратить развитие, (возобновление) вооруженных конфликтов;
- способствовать восстановлению закона, порядка и возвращению к нормальным условиям жизни в районе применения;
- способствовать созданию условий к ведению переговоров и других действий сторон конфликта, обеспечивающих его мирное и успешное разрешение и справедливое политическое урегулирование.

9. Достижение этих целей обеспечивается:

- самим фактом присутствия СПМСНГ в районе конфликта;
- статусом СПМСНГ, обеспечивающим их неприкосновенность и дающим им право применять силу в рамках своих полномочий;
- физическим разъединением сторон конфликта;
- созданием условий для нормального мирного переговорного процесса;
- восстановлением нормальной жизнедеятельности в районе конфликта;
- объективным освещением хода действий СПМСНГ в средствах массовой информации;
- контролем за действиями СПМСНГ со стороны Совета

безопасности СНГ и наблюдателей ООН.

А также выполнением следующих основных задач.

Основные задачи СПМСНГ

1. Пресечение агрессии одного из государств СНГ, против другого государства СНГ и восстановление согласованных границ государств.

2. Пресечение крупных межнациональных конфликтов.

3. Разъединение конфликтующих сторон.

4. Обеспечение свободного передвижения для всех общин района конфликта.

5. Обеспечение безопасного и свободного транзита воздушного, железнодорожного, автомобильного, продуктопроводного транспорта и передачу электроэнергии из зоны и через зону конфликта в интересах СНГ.

6. Постепенное разоружение населения в районе конфликта, кроме официальных вооруженных формирований, находящихся под юрисдикцией государства (государств) в районе конфликта, по согласованию с руководством конфликтующих сторон.

7. Обеспечение деконцентрации сил сторон конфликта в согласованной зоне, районах и т.д.

8. Обеспечение прекращения контрабандного ввоза оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и наркотиков в район ответственности.

9. Прекращение практики взятия заложников, обеспечение обмена заложниками сторон.

10. Разработка соглашений

- о прекращении огня;

- об амнистии;

- о поисках пропавших без вести;

- о мерах безопасности и других необходимых мерах по возвращению к нормальной жизни, нормальным условиям экономической и правовой деятельности;

- об отводе войск и сокращении военного персонала враждующих сторон и т.д.

11. Контроль за экстремистами сторон и предотвращение их террористической деятельности.

12. Создание условий для нормального функционирования органов местной представительной и исполнительной власти, судов, работы средств массовой информации.

13. Ликвидация огневых точек, укреплений, окопов, позиций огневых средств в районе применения СПМ и в районах, обеспечивающих контроль сторон конфликта над этим районом, а также в районах и на объектах, имеющих жизненно важное значение для нормальной жизнедеятельности района конфликта, и осуществление охраны этих объектов.

14. Принятие мер по возвращению беженцев в их дома, проведение мероприятий по обеспечению их временным жильем, продуктами, медицинской помощью и т.д., обеспечение безопасности этого процесса.

15. Принятие мер по восстановлению коммунальных удобств и служб в районе конфликта.

16. Постепенное подключение к своей деятельности должностных лиц и сил по поддержанию общественного порядка конфликтующих сторон.

17. Принятие мер, в качестве связующего звена, по обеспечению условий нормального переговорного процесса между конфликтующими сторонами:

- обеспечение связи между ними;
- обеспечение безопасности официальных и неофициальных встреч, проводимых на всех уровнях;
- проведение расследований случаев нарушения прекращения огня с целью выявления причин и виновников инцидентов.

18. Оказание экстренной помощи населению района в ликвидации последствий конфликта и восстановлении разрушенного хозяйства.

19. Доведение до населения зоны конфликта и конфликтующих сторон всех решений Совета безопасности СНГ и командующего СПМ СНГ в районе конфликта по вопросам и проблемам конфликта.

20. Отыскание путей и выполнение других действий, спо-

собствующих мирному и справедливому урегулированию конфликта.

Структура и механизм управления СПМСНГ

1. Состав контингента СПМСНГ определяется исходя из задач конкретной операции по поддержанию мира в конкретном районе.

2. СПМСНГ могут включать:

- командование и административные службы СПМ;
- полицию СПМ;
- части боевого специального и тылового обеспечения;
- боевые части;
- группы экспертов и специалистов;
- группы наблюдателей;
- другие подразделения и службы, обеспечивающие качественное выполнение задач операции СПМСНГ в данном районе, создающиеся решением Командующего СПМСНГ.

3. Руководство операцией СПМСНГ и управление их контингентами осуществляется Советом безопасности СНГ через штаб СПМСНГ, Командующего СПМСНГ, командиров контингентов СПМСНГ и их штатные органы управления.

Права СПМСНГ в районе конфликта

1. Привилегии и иммунитеты:

- с момента принятия решения Советом безопасности СНГ о проведении операции по поддержанию мира в районе конфликта силами СПМСНГ, на должностных лиц и личный состав СПМ привлекаемых к конкретной операции распространяются привилегии и иммунитеты ВС ООН в соответст-

вий с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах ООН;^{*}

- представители СПМСНГ, привлекаемые к конкретной операции, подсудны исключительно своим соответствующим национальным государствам по всем уголовным деяниям, которые могут быть совершены ими в ходе своей деятельности в районе конфликта, согласно их гражданству;

- арест или задержание лиц СПМСНГ, их багажа или имущества в районе конфликта и во время осуществления своих функций в составе контингента СПМ - осуществляется только полицией СПМСНГ, действующей в этом районе, и только с разрешения Командующего СПМСНГ, проводящего эту конкретную операцию.

2. Подчиненность и ответственность:

- с момента формирования и до момента расформирования контингент СПМСНГ выполняет команды, приказы и распоряжения только командования СПМСНГ и ответственен за их выполнение перед ним независимо от национальной принадлежности.

Порядок применения оружия, сил и средств СПМСНГ в районе конфликта

1. В целом СПМСНГ не должны проявлять инициативы по применению оружия. Применение оружия допускается только для самозащиты, защиты постов, помещений, пунктов дислокации, транспортов и объектов, на которых выполняют свои обязанности привлекаемые контингенты СПМСНГ, от вооруженных нападений и помощи другим подразделениям СПМСНГ, оказывающимся в подобных ситуациях, а также для предотвращения террористических действий экстремистов против континентов СПМСНГ или мирного населения.

* *"Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН. Организация Объединенных Наций. Сборник документов, относящихся к созданию и деятельности". М. 1956. с. 335. (Раскрыть как приложение).*

2. СПМСНГ имеют право вступать в прямой, в том числе и вооруженный конфликт с применением боевых сил и средств одной из сторон конфликта, если Командующий контингентом СПМ (комендант района конфликта) квалифицировал ее действия или приготовления к действиям как "создающие риск возобновления столкновения или подвергающие опасности порядок и жизнь населения района конфликта или персонала СПМСНГ".

3. СПМСНГ имеют право применять силу против одной из сторон конфликта в случае невыполнения ею уже согласованных с противоположной стороной и комендантом района (Командующим СПМСНГ в районе конфликта) решений по отводу войск сторон на согласованные рубежи, прекращению огня и других подобных случаях, а также при попытках одной из сторон улучшить или усилить имеющиеся позиции.

4. СПМСНГ имеют право применять силу при разоружении укреплений, позиций огневых средств и т.д., оборудованных конфликтующими сторонами в районе конфликта до начала операции СПМСНГ в данном районе.

5. Применение силы со стороны СПМСНГ может быть осуществлено, как правило, после предупреждения об этом обеих конфликтующих сторон.

6. При проведении боевых операций по пресечению агрессии и ликвидации террористических формирований боевая техника и оружие СПМСНГ используется в полном объеме по оперативным планам.

Финансирование

1. Финансирование национальных контингентов войск, предназначенных и готовящихся для действий, при необходимости, в операциях по поддержанию мира в СНГ в составе СПМСНГ, осуществляется из бюджета каждого государства-члена СНГ, имеющие свои национальные вооруженные силы.

2. Расходы на проведение конкретных операций по поддержанию мира в СНГ оплачиваются из средств, образуемых:

- за счет добровольных взносов государств-участниц СНГ;

- за счет обязательных взносов государств-участниц СНГ, согласившихся с таким вариантом;

- за счет средств непосредственно заинтересованных в данной операции сторон;

- за счет агрессора, по решению Совета безопасности СНГ.

3. Расходы на содержание персонала и личного состава СПМСНГ в районе конфликта и на все время выполнения им своих обязанностей определяется по принципам, определенным для содержания личного состава сил ООН по поддержанию мира.

4. В финансирование конкретной операции СПМСНГ входит оплата всех расходов, связанных с ее подготовкой и проведением, включая все вопросы страхования и социальной защиты персонала СПМСНГ, задействованного в этой операции, со дня принятия решения Советом безопасности СНГ о проведении данной операции и до возвращения участвующего в данной операции личного состава в пункте дислокации своих государств, после выполнения всех поставленных перед ним задач или его замены и только в соответствии с решением на это Совета безопасности СНГ.

Положение (временное)* о Комитете правовой и социальной защиты военнослужащих** Министерства обороны (Проект)

I. Общие положения

1. Комитет правовой и социальной защиты военнослужащих (в дальнейшем - Комитет) является рабочим органом Министерства обороны Российской Федерации по осуществлению контроля за реализацией социально-правовой политики государства в Вооруженных Силах (ВС), защите личных, политических и социальных прав и свобод военнослужащих в государстве.

1.1. Осуществляя свои, полномочия Комитет и отдельные

* Данное положение вступает в силу с момента его утверждения и объявляется приказом МО. Оно является обязательным для всех должностных лиц Министерства обороны. В дальнейшем (по частям и в целом) замещается разрабатываемыми в установленном порядке правовыми актами.

** Комитет осуществляет социально-правовую защиту военнослужащих с момента их приписки и весь период нахождения в договорно-правовых взаимоотношениях с МО.

его подразделения выступают как коллективный уполномоченный и доверенное лицо всех категорий военнослужащих МО.

1.2. Он координирует работу по правовой и социальной защите военнослужащих в Министерстве обороны РФ и аналогичных структурах суверенных республик.

2. Осуществляя возложенные на него полномочия, Комитет руководствуется Конституцией, действующим законодательством, приказами и директивами МО, а также административно-правовыми актами, регулирующими его права, функции и регламент деятельности.

2.2. В своей деятельности Комитет исходит из приоритета интересов, прав и свобод личности гражданина и воина над всеми другими интересами и правами, кроме случаев, специально оговоренных в Конституции и Законах.

3. Комитет является юридическим лицом и подчиняется Министерству обороны.

II. Задачи Комитета

4. На комитет возлагается:

- определение научно-обоснованных перспектив, разработка и обеспечение реализации программ социального развития ВС СССР в условиях рыночной экономики;

- изучение, анализ и прогнозирование социальной ситуации в воинских коллективах, организационно-методическое обеспечение деятельности органов военного управления по социальной и правовой защите военнослужащих;

- создание механизмов гарантий и реализации прав человека и гражданина в условиях ВС;

- осуществление взаимодействия с высшими органами власти и управления СССР и республик в целях согласования усилий и условий по обеспечению социальной и правовой защищенности военнослужащих;

- проверка выполнения в Вооруженных Силах законов и иных правовых актов по вопросам социальной и правовой защиты военнослужащих;

- обеспечение взаимодействия Министерства обороны, других органов военного управления с народными депутатами, политическими партиями, профсоюзами и иными общественными объединениями граждан для решения вопросов социально-правовой защиты личного состава армии и флота;
- экспертирования совместно с другими юридическими органами нормативных документов, касающихся правового и социального статуса военнослужащих, на их соответствие требованиям международно-правовых актов;
- участие в разработке и реализации социальных программ в интересах военнослужащих, в том числе и на коммерческо-предпринимательской основе;
- анализ причин гибели и травматизма военнослужащих, негативных явлений в армии и на флоте, разработка предложений и технологий их устранения и недопущения;
- осуществление образовательных и культурно-воспитательных программ в интересах нормализации межличностных отношений в армии и гуманизации условий службы, жизни и быта;
- разработка предложений и участие в реализации программ социальной и гражданской адаптации уволенных в запас военнослужащих;
- организация приема военнослужащих и организация правозащитной деятельности в случае ущемления их личных прав, свобод и законных интересов;

- рассмотрение и анализ письменных обращений по правовым и социальным вопросам, разработка по ним предложений, оказание помощи в разрешении поставленных вопросов.

III. Структура Комитета*

5. Работа Комитета строится на принципах демократического единоначалия.

6. Работой Комитета руководит председатель Комитета - советник МО по социально-правовой защите военнослужащих.**

6.1. В своей деятельности он опирается на подкомитет представителей суверенных государств. Члены подкомитета назначаются полномочными органами этих государств и содержатся за их счет.

6.2. В случае отсутствия председателя Комитета его замещает в порядке очередности один из членов подкомитета представителей.

7. На консультативной основе в Комитете создается подкомитет представителей общественных организаций.

7.1. Статус и порядок работы представителей устанавливают делегировавшие их по согласованию с Министерством обороны общественные организации.

7.2. Комитет представляет в их распоряжение рабочие

* Конкретные задачи и полномочия подразделений и органов Комитета разрабатываются по мере их развертывания в соответствии с задачами и полномочиями Комитета.

При комплектовании состава Комитета соблюдается следующее соотношение: не менее 30% - генералы и офицеры в запасе и отставке; 30% - генералы и офицеры кадровой службы, до 40% составляют специалисты, которые могут не иметь опыта кадровой и срочной службы.

** Председатель Комитета назначается Министром обороны с учетом рекомендаций политических партий, общественных организаций и движений.

места, средства связи и коммуникаций, имеющуюся в его распоряжении информацию.

7.3. С согласия членов подкомитета они могут привлекаться к работе в объеме полномочий Комитета. В этом случае Комитет компенсирует им материальные затраты и издержки.

8. Председателю Комитета подчинены:

8.1. Заместитель председателя - член совета правовой и социальной защиты.

8.2. Помощник председателя - член совета правовой и социальной защиты.

8.3. Начальники управлений - старшие советники Комитета.

9. Указанные в пп. 5-8 лица образуют Совет правовой и социальной защиты. Совет является консультативно-политическим органом Комитета.

10. Заместитель председателя Комитета является руководителем аппарата уполномоченных на местах.

10.1. Ему подчинены Центр правовой информации и систематизации законодательства.

11. Помощник председателя является руководителем аппарата Комитета.

11.1. Аппарат Комитета состоит из отделов.

12. Управления состоят из отделов, работой которых руководят начальники отделов - советники Комитета (в случае, если у них нет воинских званий).

13. Отделы делятся на группы, работой которых руководят начальники групп - младшие советники Комитета (в случае, если у них нет воинских званий).

14. Другими подразделениями (центрами, лабораториями, секциями и т.п.) руководят специалисты Комитета (старшие специалисты, младшие специалисты).

15. Комитет имеет аппарат уполномоченных на местах. Руководство их работой осуществляется через группу старших инспекторов-референтов Комитета по видам ВС и родам войск.

16. Аппарат уполномоченных на местах имеет следующую

щую структуру:

16.1. В виде ВС, роде войск, армии (корпусе) - уполномоченный Комитета - старший инспектор (служащий). При нем предусмотренный штатом организационно-технический персонал.

16.2. В дивизии (бригаде) - уполномоченный Комитета - инспектор (военнослужащий) и один технический работник.

16.3. В полку - уполномоченный Комитета - делегат части (военнослужащий). Ему в работе помогают 2-3 избираемых на общественных началах консультанта.

16.4. В батальоне и роте - доверенное лицо - советник командира по гуманитарному праву (на общественных началах).

У доверенного лица в батальоне могут быть 1-2 помощника (на общественных началах).

17. Взаимоотношения аппарата уполномоченных на местах и органов военной администрации строятся на принципах: невмешательства во властно-распорядительные функции; взаимного предоставления информации; участия в процессах выработки решений.

IV. Полномочия Комитета

18. Комитет имеет право:

- осуществлять контроль за соблюдением должностными лицами органов военного управления законодательства о защите прав и интересов военнослужащих;

- при обнаружении фактов нарушения законодательства, а также нормативных актов о правовой и социальной защите военнослужащих и в целях восстановления их прав и законных интересов, истребовать документы и информационные материалы, необходимые для изучения, анализа, подготовки докладов руководству Министерства обороны и принятия мер к устранению причин, порождающих эти нарушения;

- организовать рабочие группы из представителей органов военного управления, специалистов и экспертов, представителей заинтересованных государственных органов и обще-

ственных организаций для выработки рекомендаций по усилению социально-правового статуса военнослужащих, а также проведения проверок выполнения должностным лицом требований законодательства, других руководящих документов и соблюдения прав и свобод военнослужащих;

- принимать участие в подготовке предложений по совершенствованию законодательства о правовой и социальной защите военнослужащих;

- направлять своих представителей для участия в работе совещаний, конференций, других мероприятий, проводимых союзными и республиканскими органами, профсоюзными, общественными, религиозными и другими организациями и движениями, в том числе по международным проблемам социальной и правовой защиты граждан;

- заключать договора с научными, научно-исследовательскими и творческими коллективами (организациями, центрами и т.п.) на проработку вопросов правовой защиты и социального статуса военнослужащих и социально-правовых программ;

- брать под административную защиту в соответствии с установленной процедурой военнослужащих, непосредственно обратившихся за такой защитой, или лиц, в отношении которых по заключению Комитета или его органов могут следовать действия, способные нанести существенный вред их чести, достоинству и физическому здоровью;

- опротестовать, а при необходимости - требовать срочной приостановки или отмены решений и действий должностных лиц, содержащих прямую угрозу личности военнослужащих (или их отдельных представителей);

- осуществлять мероприятия по пропаганде социально-правовых знаний, правовому воспитанию и обучению военнослужащих.

* В этих целях Комитет осуществляет издание журнала "Я и армия" (на базе журнала "Агитатор армии и флота").

19. В необходимых случаях Комитет осуществляет финансово-материальную помощь и поддержку военнослужащих (групп военнослужащих) и членов их семей.

19.1. В этих целях используются специально выделяемые Комитету бюджетные средства.

19.2. Для социальной защиты военнослужащих и членов их семей Комитет использует на безвозмездной и возмездной (заемной) основе средства, получаемые от банковской и предпринимательской деятельности.

19.3. С этой целью при Комитете создаются фонд социальной защиты и подкомитет предпринимательского содействия социальной и гражданской адаптации военнослужащих.

Армия в демократическом обществе и демократия в армии

П.Н.Бобылев, Б.М.Макаров

Обсуждавшиеся общественные варианты военной реформы большей частью сводились к решению вопроса о сроках службы и переходу на контрактную систему набора персонала, а также к требованию ввести парламентский контроль армейского бюджета. Безусловно, это исключительно важные вопросы, однако они далеко не исчерпывают того круга проблем, которые предстоит решить России в военной области. Среди них есть и такие, которые требуют незамедлительного решения, безотносительно к тому, какие реформы примет оборонное пространство на территории бывшего СССР. Опыт всех предшествующих лет существования и функционирования Советских Вооруженных Сил (в том числе и опыт самого последнего времени, названного перестройкой) убедительно свидетельствуют о том, что стали безотлагательными задачи демократизации военной политики и демократизации самих Вооруженных Сил.

I. Демократизация военной политики

1. Необходимость демократизации военной политики

До настоящего времени армия, флот и военно-промышленный комплекс в нашей стране в силу своих исторических причин развивались как огромная изолированная организация, огражденная от эффективного влияния извне и потому неспособная к саморазвитию и самоочищению. Роль контролера (небеспристрастного и лукавого) выполняла КПСС, орудием которой и была армия. Лозунг и программное требование "руководства КПСС - основа основ военного строительства", а также базирующаяся на нем практика напроочь пресекали всякие попытки общества заглянуть в те потайные углы, где рождалась военная политика. Беспредел, санкционированный воинскими уставами, именно на них ссылался бывший президент СССР, оправдывая действия военных в Вильнюсе, лишь отчасти сдерживался партийными собраниями коммунистов. Эффективного гражданского контроля над армией как системы правовых мер в стране не было, отсутствует он и сейчас. Отдельные попытки народных депутатов, прессы, общественных деятелей правдиво осветить ситуацию вокруг армии и внутри ее неизменно квалифицировались (в том числе и высшим военным руководством) как "нападки" на армию, ее оскорбление и т.п. Можно утверждать с достаточным основанием, что уровень демократизации военной политики не соответствует достигнутому уровню демократизации общества, а это отрицательно сказывается на Вооруженных Силах и не способствует стабилизации обстановки в стране.

2. Основные направления демократизации военной политики

Прежде всего, необходимо добиться такого положения, чтобы народ всегда знал и понимал, для чего и во имя

чего применяется армия в тех или иных случаях, и через своих представителей принимал участие в выработке соответствующих решений.

Использование армии вопреки интересам народа приводит к тяжелым последствиям. В качестве примера можно сослаться на ситуацию, возникшую в обществе по поводу ограниченного контингента советских войск в Афганистане. Не случайно всю вину за последствия этого ввода пытались взвалить на военное руководство и военнослужащих, а политическое руководство страны долгое время оставалось в тени. Подобные ситуации в отношении Вооруженных Сил России не должны возникать, для чего необходимо законодательно закрепить механизм принятия решения о использовании Вооруженных Сил за пределами государства, в том числе и в составе объединенных сил СНГ, если таковые будут созданы. В качестве такого механизма можно предложить обязательность согласия на это решение представительных органов власти (Верховного Совета РФ) с предварительным обсуждением (открытым или закрытым) в соответствующих комитетах и комиссиях, а в особых случаях властью Президента РФ. В любом случае обязательна персональная ответственность за подобного рода решения.

В правовом государстве армия не должна применяться в целях внутривнутриполитической борьбы, эти функции призваны выполнять другие структуры органов государственной власти (национальная гвардия, внутренние войска, милиция). Но в условиях разгула сепаратизма, антиобщественных сил, возможного массового недовольства населения непопулярными мерами правительства по переходу к рыночным отношениям, с одной стороны, и отсутствия реальных сил, способных выступить гарантом прочности государственного строя и опорой при проведении в жизнь решений Верховного Совета, обеспечения личной безопасности граждан, с другой стороны, именно Вооруженные Силы могли бы взять на себя эти функции на некоторое время, скажем, на переходный период. Механизм принятия решения в этом случае может быть таким же, как и при использовании Вооруженных Сил за пределами

России.

Важным направлением демократизации военной политики Российской Федерации является уточнение места и роли Вооруженных Сил в политической жизни общества. Как известно, возможны три варианта участия армии в политической жизни.

Первый. Армия выступает как самостоятельная политическая сила и, в таком случае, занимает одно из ведущих мест на политической сцене страны. Наиболее характерна такая ситуация для ряда стран Африки, Латинской Америки, в которых у власти находятся военные, или же часты военные перевороты. К этой группе стран можно отнести и Югославию, где роль армии резко возросла с началом национально-государственного кризиса в стране.

Второй. Армия не участвует в политических процессах, а выступает в качестве органа государственной власти, и ее интересы как бы интегрированы в интересы общества, государства. Общество, понимая специфичность и важность для себя такой силы, такого острого инструмента, каким является армия, само целенаправленно реализует ее нужды, потребности. Армии, в свою очередь, нет нужды вторгаться в политику - сферу, где противоборствуют интересы различных групп, слоев, классов.

И, наконец, третий. Армия, при определенных условиях и под воздействием определенных обстоятельств, выходит на политическую арену и становится самостоятельной политической силой. Это происходит от того, что самосознание "человека с ружьем" возрастает до понимания определенной обособленности, самостоятельности интересов военных и отсутствия соответствующих общественных, государственных структур, готовых их отстаивать. В такой ситуации оказались Вооруженные Силы бывшего СССР. С образованием СНГ не стало государства, органом которого были армия и флот. Отсутствие в содружестве каких-либо общегосударственных структур приводит к тому, что главному командованию приходится выступать в роли самостоятельного субъекта переговоров, т.к. на межгосударственном уровне многие вопросы не

решаются. Ныне армия и флот поставлены в такие условия, что за, казалось бы, само собой разумеющиеся вещи им надо бороться. А некоторые политики продолжают "штамповать" одно за другим скороспелые, невзвешенные решения по военным вопросам. Стоит ли в таких условиях удивляться, что произошедшее 17 января 1992 г. Всеармейское офицерское собрание показало готовность офицерского корпуса бороться за свои права и возможность участвовать при решении судьбы Вооруженных Сил цивилизованными методами. Армия, как показали годы перестройки, не стремится участвовать в политической борьбе, но ее подталкивают к этому обстоятельства и непродуманные шаги политиков. Поэтому существует настоятельная необходимость снять с армии бремя забот о своем выживании, создать механизмы правовой и социальной защиты военнослужащих и увольняемых в запас. Промедлить с принятием срочных мер - значит поставить военнослужащих в положение социальных аутсайдеров, провоцировать их на выступление в качестве самостоятельной политической силы.

Верховному Совету РФ, обществу в целом следует сделать соответствующие выводы из данной ситуации и как можно быстрее снять вопрос о "бесхозности" армии.

Следующим направлением демократизации военной политики России следует признать процесс ее деидеологизации. Ушло в прошлое беспредельное господство марксистско-ленинской теории общественного развития. Принципиально иное содержание обрела политическая система общества, ее характерными чертами стала многопартийность, широкий демократизм и гласность, появление новых структур законодательной и исполнительной власти. В Вооруженных Силах прекращена деятельность политических органов и партийных организаций. Не КПСС, а государственные органы теперь занимаются проблемами военного строительства, разработкой военной политики.

Вооруженные силы РФ должны стать на самом деле органами, орудием государственной власти и нив коем случае не участвовать в политических баталиях и перипетиях. Армия

должна служить народу через демократически избранные им представительные органы, а не интересам политических партий и отдельных слоев общества. Поэтому было бы целесообразно ограничить права военнослужащих участвовать в работе политических партий и движений, даже в свободное от службы время. Полностью оградить вооруженные силы от бурной политической жизни, конечно, не удастся, и это дело совершенно нереальное, но сократить его вполне по силам. Военнослужащий участвует в политической жизни только в виде выборных кампаний, отдавая свой голос представителю той или иной партии, общественного течения.

Осуществление гражданского контроля общества над Вооруженными Силами - исключительно важное направление демократизации военной политики. Необходимо на всех уровнях законодательных органов власти ввести парламентские слушания по оборонным вопросам (бюджет, назначения и смещения военных кадров и т.д.) Порядок регулярных парламентских слушаний определяется Конституцией и регламентами законодательных органов. Парламентские слушания могут также производиться по требованиям депутатов. Только после парламентских слушаний оборонные вопросы выносятся на Верховный Совет России.

Гражданский контроль над армией предполагает компенсацию устанавливаемых законами ограничений для военнослужащих их эффективной социальной защитой со стороны общества. Она включает ликвидацию проблем со снабжением военнослужащих продовольствием и товарами первой необходимости; установление денежного довольствия в размерах, обеспечивающих достойный уровень жизни; обеспечение военнослужащих жильем и т.п. Чтобы всего этого добиться, придется иметь армию такой численности, какую общество способно обеспечить. Нищая, не имеющая престижа в обществе, с развитым комплексом неполноценности армия вынуждена думать не столько о выполнении оборонных задач, сколько о восстановлении своего социального статуса.

В рамках контроля общества над армией было бы небесполезным ввести свободный допуск в военные городки (за

исключением их режимных территорий) представителей общественности, прессы, местных властей, родственников военнослужащих. В редакционные советы армейских газет целесообразно ввести авторитетных общественных деятелей и публицистов, не связанных с военным ведомством. Необходимо организовать проведение расследований военной прокуратурой каждого факта смерти военнослужащих (не только убийств и тяжких телесных повреждений, но и несчастных случаев, и самоубийств) с участием их родителей в качестве потерпевших и адвокатов.

Для Верховного Совета России, республики в целом важно получать оперативную и объективную информацию о положении и состоянии дел в Вооруженных Силах, социальных процессах, протекающих в воинских коллективах. Сделать армию и флот более "прозаичными" для общества, а ситуацию в них более предсказуемой - вот основная задача ближайшего времени.

Безусловно, каким бы ни было руководство Вооруженных Сил, ждать от него абсолютно правдивой информации затруднительно и не только по престижным соображениям, но и известной односторонности поступающей из войск информации. Поэтому, для того чтобы иметь возможность получать достоверную информацию о Вооруженных Силах, Верховному Совету Российской Федерации необходимо через соответствующие управленческие структуры предусмотреть обязательное участие гражданских социологов совместно с военными при проведении социологических исследований, опросе общественного мнения в воинских коллективах. Информация о результатах их работы должна одновременно направляться в три адреса: Верховный Совет России, министерству обороны России и средства массовой информации (последним - с соблюдением режима секретности). В таком случае общество и верховные органы власти будут застрахованы от ведомственной ретуши полученной информации. Подобная практика оправдала себя и широко используется в развитых странах мира.

При министре обороны России целесообразно создать по-

литсовет из гражданских лиц; ввести должность помощника министра обороны по связям с общественными организациями. В объединениях, соединениях и частях должен быть парламентский делегат, через которого местные органы решают различные проблемы, дают, в частности, разрешение на крупные передвижения войск. Парламентские делегаты будут вести парламентскую работу в объединениях, соединениях и частях.

Местные законодательные органы должны иметь право рассматривать любые вопросы жизни дислоцированных на их территории воинских частей за исключением оперативно-тактических вопросов.

Расширение гласности в военной политике государства также позволит в значительной мере демократизировать ее разработку и осуществление. В военных вопросах гласность совершенно оправдано развивается медленнее, чем в обществе в целом, тем более что она имеет как бы две стороны: внутреннюю и внешнюю.

Внешняя сторона гласности военной политики заключается в обеспечении открытости, предсказуемости межгосударственных отношений в военной сфере. Эта сторона гласности - свидетельство тому, что государства отдают предпочтение политическим методам разрешения спорных международных проблем перед военными.

Организационно-практическая сторона гласности в военной политике сложна и противоречива. Наиболее вероятными перспективами расширения гласности в военной политике государств могут быть: совместное открытое обсуждение и взаимная корректировка при принятии сторонами военных доктрин; разработка и утверждение на уровне ООН двусторонних и многосторонних законодательно-правовых актов, гарантирующих четкое обозначение зон открытости в военных областях; надежное практическое внедрение в жизнь международного сообщества принципа одинаковой секретности тематических видовых, содержательных перечней военных разработок.

Внутренняя сторона гласности военной политики прояв-

ляется в создании и функционировании эффективного механизма реального участия общественности России в обсуждении и реализации военной политики государства. Мнение граждан республики должно учитываться в военно-экономической, военно-научной, военно-технической и собственно военной областях. Его необходимо учитывать и при обсуждении в Верховном Совете РФ вопросов военной политики, проблем военной реформы, подробностей при расшифровке всех статей военного бюджета со всеми атрибутами законодательно-правовых актов, системой комиссий и подкомиссий, а также мерами, обеспечивающими организационное и техническое сохранение военных секретов в разумных пределах.

Демократичность, открытость военной политики России позволит заблаговременно, глубоко и всесторонне подвергать общественной экспертизе и проводить соответствующую корректировку всех стратегических направлений военного строительства, осуществлять гражданский контроль над вооруженными силами. Демократичность военной политики должна соответствовать уровню открытости и демократичности нашего общества.

II. Демократизация воинской жизни

1. Сущность и необходимость демократических перемен в армии и на флоте

В силу известных причин в нашей стране долгие годы господствовала административная система, под воздействием которой формировался характер и облик Вооруженных Сил, направленность их развития.

К основным негативным последствиям этого влияния можно отнести: непрестижность внешних акций; консерватизм в вопросах военного строительства; бюрократизация всей системы воинских отношений, проявившаяся в извращении принципа единоначалия, отрыве офицерского состава от своих подчиненных, социально-правовой незащищенно-

сти военнослужащих; различные проявления непрофессионализма - посредственности и некомпетентности военных кадров; ослабление внутренних источников и стимулов саморазвития военной организации; разобщенность различных категорий военнослужащих ввиду существующей несопряженности их интересов, подкрепляемой к тому же особыми привилегиями руководящего состава армии и флота.

Ныне в обществе происходят исторические по своей значимости преобразования общественных отношений, особенно в политической, экономической, правовой, духовной и оборонной сферах, которые обуславливают глубину и направленность современной военной реформы. Сущностной характеристикой ее, по нашему мнению, является коренное преобразование всей системы воинских отношений в армии и на флоте, базирующейся не на партийной, а на правовой, гуманной основе.

Выйти на новое качество воинских отношений возможно через их всеобъемлющую демократизацию, т.к. это магистральное направление в переходе от армии - орудия административно-командной системы к армии правового, цивилизованного государства.

Под демократизацией воинских отношений понимается процесс формирования отношений между военнослужащими, основанных на равноправии, соблюдении основных гражданских, общих, должностных и специальных прав и обязанностей военнослужащих, их непосредственном участии в решении задач, стоящих перед коллективом, обществом, а также обеспечении социальной справедливости в целях создания необходимых условий для выхода на качественно новый уровень функционирования Вооруженных Сил.

Демократизация воинских отношений - это не дань моде, а важнейшее условие нормального развития воинских коллективов, повышение эффективности решения задач по штатному предназначению, реализации качественных параметров оборонного строительства. Как показывают результаты социологических исследований, наиболее характерны

ми признаками демократизации считаются: принятие законодательных актов, гарантирующих права и свободы военнослужащих; стремление командования строить свою работу, опираясь на демократические институты; учет общественного мнения при принятии управленческих решений; освобождение командиров (начальников) от решения многочисленных вопросов, особенно в социально-бытовой сфере, и передача этих функций коллективным органам. Около 70% опрошенных офицеров и прапорщиков отмечают благотворное влияние демократизации на уровень боевой готовности, укрепление воинской дисциплины, улучшение воспитательной работы, повышение авторитета командиров среди личного состава.

Анализ полученных результатов выявил глубокое противоречие между потребностью в демократических переменах и практическими шагами по реализации данного процесса. Несмотря на то, что более 71% опрошенных кадровых военнослужащих поддерживают демократизацию, по мнению только 6% замены существенные демократические перемены, а абсолютное большинство (94%) считают, что таких перемен либо нет, либо они незначительны.

Данная ситуация обусловлена тем, что, во-первых, недостаточно социально-правовая база, гарантирующая соблюдение прав и свобод личности военнослужащего; во-вторых, отсутствует надежный, эффективный механизм, позволяющий поддерживать на высоком уровне личную ответственность военнослужащих за выполнение своего воинского долга; в-третьих, недостаточно разработана теория данной проблемы, не осуществляется ее комплексный анализ военными обществоведами; в-четвертых, определенная часть различных категорий военнослужащих, в первую очередь руководителей, относится к демократизации воинских отношений как к очередной кампании, которая в ближайшее время должна стать достоянием истории, а не реальной практикой; в-пятых, широкое распространение среди офицерского корпуса получило мнение, что демократизация, это чуждое для Вооруженных Сил явление, подрывающее основы единона-

чалия и вступающее в противоречие с этим принципом военного строительства.

Особо следует подчеркнуть, что в прежних концепциях демократизации речь шла не о внутриармейских отношениях, а о создании различного рода общественных организаций, количество которых и оценивалось как показатель демократических веяний в армии и на флоте. Речь идет о таких институтах как офицерское собрание, общее собрание, собрание офицеров части (корабля), постоянно действующая аттестационная комиссия, товарищеский суд чести офицеров и прапорщиков (мичманов), женский совет, жилищная комиссия, клуб воинов-интернационалистов, группы межнациональных отношений, советы передовых воинов, комиссия по контролю за распределением товаров повышенного спроса, комиссия по рассмотрению писем и жалоб военнослужащих и т.д. (В дальнейшем для краткости они будут называться обобщающим термином "демократические институты".) Считая их и на данном этапе необходимыми, большинство военнослужащих относятся к ним критически, т.к. замечают в их деятельности много существенных недостатков.

1. Большинство демократических институтов не в полном объеме выполняют возлагаемые на них функции, не оказывают существенного влияния на жизнедеятельность воинских коллективов и не пользуются должным авторитетом среди военнослужащих. Оценивая влияние отдельных демократических институтов, функционирующих в части, на соблюдение принципа социальной справедливости и демократизацию жизни воинских коллективов, только незначительное число военнослужащих (3-5%) считают, что демократические структуры в полной мере оказывают влияние на ее соблюдение, 37% офицеров и прапорщиков полагают, что они оказывают частичное влияние, а почти половина военнослужащих такого не замечают вообще.

2. Возможности демократических институтов по активизации своей деятельности изначально ограничены правом командира (начальника) принимать окончательное решение, порой не считаясь с мнением коллектива, что в значительной

мере повышает роль субъективного фактора в функционировании демократических институтов.

Для выполнения своих функций демократические институты армии и флота наделены определенными полномочиями. Исходя из приоритетности принципа единоначалия, они обладают правом принимать решения по вопросам, входящим в их компетенцию, но эти решения утверждаются командиром или его соответствующим заместителем.

Подобный порядок взаимодействия командования с демократическими институтами раньше считался вполне приемлемым и обеспечивал определенный уровень социальной активности и самостоятельности личного состава. Сегодня же этого явно недостаточно, так как при таком положении демократические институты не могут реально влиять на положение дел в воинских коллективах, а практически выступают в роли всего лишь совещательного органа при командире.

3. В руководящих документах нечетко определена ответственность и обязанности командира (начальника) по отношению к демократическим институтам и принимаемым ими решениям.

4. Определенная часть военных руководителей продолжает ориентироваться на привычные методы силового воздействия и не проявляет желания менять свой стиль руководства людьми, применительно к условиям расширяющейся демократии и гласности.

5. Недостаточная социальная и правовая защищенность военнослужащих, входящих в выборные органы общественных структур, негативно сказывается на их социальной активности. Не секрет, что активная борьба с нарушениями принципа социальной справедливости ведет к появлению придирок со стороны командования, усложнению решения кадровых и социально-бытовых вопросов "активистов" вплоть до их увольнения с военной службы.

Таким образом, ныне действующие демократические институты армии и флота не могут реализовать свой потенциал из-за того, что их организационная структура и правовой статус не соответствуют требованиям сегодняшнего дня.

2. Основные направления демократизации воинских отношений

Начать необходимо с демократизации отношений общества и армии.

Верховному Совету РФ как можно скорее необходимо рассмотреть пакет законов по оборонным вопросам ("Об обороне", "О статусе военнослужащих", "О всеобщей воинской обязанности", "О порядке прохождения военной службы" и другие), в которых предусмотреть решение целого комплекса проблем демократическим путем, тем самым наше законодательство привести в соответствие с общепринятыми нормами.

Предоставить право выбора между службой в армии и внеслужебной (альтернативной) службой. При этом необходимо создать такую мотивацию, при которой абсолютное большинство юношей предпочло бы службу в армии.

Несмотря на сложное социально-экономическое положение республики, следует продолжать постепенный переход на смешанный принцип комплектования Вооруженных Сил России с постепенным преобладанием профессионального, на контрактной основе. Тем самым расширяются возможности гражданина республики в выборе своей судьбы, в том числе и в военной области.

Конкретная основа комплектования вооруженных сил не только вносит более солидную правовую основу во взаимоотношения личности и министерства обороны, но и позволит военному ведомству "жить по средствам", т.к. заставит его более ответственно подходить к численности личного состава. Контракт предполагает взаимные обязательства сторон, в том числе и по социально-правовой защищенности военнослужащих.

В проекте Закона "О статусе военнослужащих" предполагается первый контракт между офицером и Министерством обороны заключить на 10 лет. Как показывают социологические опросы, большинство офицерского состава хотели бы,

чтобы этот контракт заключался не более чем на 5 лет.

В силу специфики функционирования вооруженных сил военнослужащие ограничиваются в целом ряде общегражданских прав и было бы целесообразно в этих законодательных актах более четко отразить, какое ограничение в правах, чем компенсируется и в каком объеме.

Формирование воинских отношений на демократических началах это принципиально новое направление в теории и практике современного военного строительства. Анализ демократических перемен, которые, с нашей точки зрения, необходимо осуществить в самих вооруженных силах, будет проведен по основным сферам жизнедеятельности воинских коллективов: военно-профессиональной, общественно-политической и социально-бытовой.

Военно-профессиональная сфера

По мнению определенной части военнослужащих, если демократизация воинской жизни касается данной сферы, то только вскользь, а главное, основное поле ее деятельности - две другие сферы. Очевидно, подобная точка зрения имеет место потому, что именно в военно-профессиональной сфере особую роль играет принцип единоначалия. Однако при более внимательном подходе можно быстро убедиться не только в возможности, но и в необходимости демократических перемен и здесь.

Во-первых, без слома и преодоления бюрократизма в Вооруженных Силах ни о какой демократизации воинских отношений говорить просто нельзя. Армейский бюрократизм сложен и многолик. Это целая система деформаций, начиная от изживших себя принципов военного строительства и кончая утвердившимся порочным стилем деятельности отдельного военнослужащего.

К наиболее распространенным проявлениям бюрократизма в войсках следует отнести: контроль, проверку и суждение о состоянии дел в коллективе по планам мероприятий, а не по их реальному состоянию; подмену коллективного мнения

авторитаризмом; заорганизованность мероприятий и парадность их проведения; боязнь самостоятельной активности личного состава; наличие протекционизма, высокомерия, чванства, грубости, голого администрирования и т.д. Специфичность нынешней армейской и флотской жизни может поддерживать тенденцию к усилению бюрократических устремлений. Поэтому преодоление бюрократизма возможно только путем осуществления целой системы мер, которые должны быть проведены в ходе военной реформы.

Во-вторых, очень важно обновить психологию отношений подчиненности в воинской среде. Сложившаяся система воинских отношений характеризуется жесткой зависимостью личности подчиненного от позиции и отношения к нему руководителя. Нынешняя правовая регламентация этих отношений остается несовершенной и не гарантирует существенных сдвигов в этом вопросе. Не случайно опрашиваемые офицеры и прапорщики настойчиво называют грубость и вседозволенность начальников по отношению к своим подчиненным первой среди первоочередных проблем, подлежащих немедленному решению.

В-третьих, повышение правовой культуры различных категорий военнослужащих, а порой и ликвидация правовой безграмотности. Это стало актуальной задачей не сегодня, но наиболее обостренно воспринимается именно в настоящее время. Идет бурная наработка новых правовых актов, выступающих в качестве юридической базы коренного преобразования общества, вносятся изменения в старые. В этих условиях даже специалисты находятся в затруднительном положении, не говоря уже об остальных военнослужащих. Исходя из сложившейся ситуации, есть большая потребность не только повышать правовой уровень за счет занятий в правовом всеобуче, но и ввести в каждой отдельной части и каждом штабе должность юриста. В его функции должны войти, обеспечение законности в части, оказание помощи и консультирование командования, а также всех военнослужащих и служащих части, штаба. Причем его служебное положение и решение специальных вопросов не должно зависеть

от командования части.

В-четвертых, требуется внести существенные коррективы в организацию и деятельность созданных в армии и на флоте демократических институтов. Обстановка, сложившаяся в нашем обществе, кризис экономики и идеологии оказывают существенное влияние как на моральный климат, взаимоотношения военнослужащих, так и на функционирование демократических институтов. Значимость для военнослужащих таких долгосрочных, перспективных целей их создания, как сплочение воинских коллективов, включение в процесс управления боевой подготовкой, повседневной жизнью и деятельностью, укрепление воинской дисциплины и т.д. отступают на второй план. Основное внимание офицеры и прапорщики обращают на работу, направленную на соблюдение принципа социальной справедливости в решении социально-бытовых вопросов, распределении материальных благ. Именно этот, а не военно-профессиональный аспект деятельности демократических институтов существенно влияет на их авторитет и престиж среди военнослужащих.

По вопросам деятельности демократических институтов в военно-профессиональной среде наблюдается самый большой разброс мнений в войсках. Большинство считают необходимым сохранить за командиром право принимать окончательные решения по служебным вопросам, при этом, однако, обязательно учитывая мнение офицерского собрания. Другие мнения в основном сводятся к следующим. Во-первых, многие высказываются за объединение общественных органов, действующих в этой сфере, офицерским собранием, которое осуществляло бы общее руководство деятельностью аттестационной комиссии, товарищеского суда чести, общего собрания офицеров. Во-вторых, популярность в войсках завоевала идея передачи офицерскому собранию права окончательного решения вопросов назначения на вышестоящую должность, перемещения по службе, направления за учебу, присвоения воинских званий, награждения орденами и медалями. Командир же должен своим приказом придать этому решению юридическую силу.

Целесообразно наряду с офицерским собранием создать в частях и такие демократические институты, как сержантские собрания (конференции), и солдатские собрания (комитета).

Таким образом, в военно-профессиональной сфере необходимо более четко и конкретно определить механизм взаимодействия демократических институтов с командованием части и ответственность командира за учет мнения коллектива при принятии управленческого решения.

Общественно-политическая сфера

В этой сфере сейчас, пожалуй, наиболее сложная ситуация, поскольку не только не решены, но даже и не поставлены в качестве практических задач многие проблемы, от решения которых будет зависеть моральный дух Российской армии, ее место в политической жизни страны:

1) предназначение Российской армии как армии России, ее функции представляются непроработанными, особенно в условиях, когда Российская Федерация в самой протяженной части своих границ имеет соседями бывшие братские республики, входившие в состав СССР: Эстонию, Латвию, Литву, Беларусь, Украину, Грузию, Азербайджан, Казахстан; не исключено появление в этом ряду и Чечни;

2) исчезла верно служившая КПСС и нацеленная на поддержание высокого морального духа армии идея защиты "социалистического отечества", "социалистического образа жизни", "социалистических ценностей", "завоеваний Октября" и т.п. Замены этим, безусловно, сыгравшим важную роль в сплочении Советской Армии лозунгам и идеям пока нет.

Поэтому практические наработки в общественно-политической сфере могут появиться лишь после решения кардинальных вопросов: создания Российской армии и принятия военной доктрины Российской Федерации. Однако не вызывает сомнения, что в ряду задач, которые предстоит решить в названной сфере, обязательно будут иметь место:

- воспитание командных кадров армии, преданных России, ее идеалам (офицерское собрание 17 января 1992 г.

воочью показало, что отнюдь не эти идеалы господствовали на собрании);

- разработка системы духовного развития личности в Российской армии;

- воспитание у всего личного состава будущей армии психологической установки на демократическую систему взаимоотношений внутри армии.

Сложность последней задачи состоит в том, что воспитывать придется не только солдат и сержантов, но и офицеров, которые в настоящее время по своей подготовке в данной области мало в чем превосходят своих подчиненных.

Но есть ряд вопросов, относящихся к общественно-политической сфере деятельности военнослужащих, по которым решения могут быть приняты незамедлительно. Речь идет о ряде ограничений для военнослужащих, вызываемых спецификой функционирования вооруженных сил и могущих оказать существенное положительное влияние на демократические процессы не только в армии, но и в обществе:

- запрещение командирам и начальникам использовать свое служебное положение и власть для оказания воздействия на политические взгляды подчиненных, принуждать их к занятию какой-то определенной позиции во время предвыборных кампаний и даже к определенному мировоззрению;

- запретить участие военнослужащих в демонстрациях, пикетах, митингах, манифестациях в служебное время и в военной форме одежды;

- разрешить военнослужащим выражать свое мнение по политическим вопросам (о партиях, кандидатах на выборах, политических деятелях и т.п.) только частным образом, а не от имени вооруженных сил;

- запретить кому бы то ни было без разрешения командиров частей выявлять мнение военнослужащих по различным проблемам, в том числе политическим, с целью опубликования их в печати.

И конечно же, должно остаться в силе положение, исключающее участие военнослужащих в политической жизни в форме создания в армии политических партий, их филиалов

и первичных организаций.

Социально-бытовая сфера

Как уже отмечалось, в силу определенных объективных и субъективных причин в Вооруженных Силах произошла деформация принципа единоначалия в деятельности военных кадров: ныне все стороны жизни военнослужащих, в той или иной степени, замыкаются на командира, что в значительной мере усложняет их деятельность и снижает качество принимаемых решений. Возникает парадоксальная ситуация: 93% офицеров руководящего состава частично или полностью согласны с утверждением, что командир-единоначальник вынужден решать много различных вопросов службы и быта в ущерб своим основным обязанностям, но только каждый десятый из них готов передать право на их решение демократическим институтам, а среди командиров частей таких нет вообще. Подобное отношение командиров частей вполне объяснимо: решение социально-бытовых вопросов является одним из важнейших рычагов воздействия командиров на подчиненных. 35% командиров частей среди наиболее эффективных мер стимулирования работы подчиненных на втором месте указывают обеспечение жильем, товарами повышенного спроса и т.д. Отставание системы морального и материального стимулирования воинской службы от реалий сегодняшнего дня, неразработанность социально-правовых основ воинских отношений приводит к тому, что, преследуя благие цели - повышение боевой готовности, укрепление дисциплины и правопорядка, активизация воспитательной работы - командиры частей идут на нарушение прав военнослужащих. Наказание за дисциплинарный или служебный проступок перемещением в конец очереди на квартиру, дачный участок, приобретение автомобиля и тому подобное приводят к возникновению конфликтных ситуаций и возникновению социальной напряженности в воинском коллективе.

Психологически командный состав готов к взаимодействию с демократическими институтами частей (соединений),

которое они представляют следующим образом. Командир должен:

1) руководить работой общего собрания военнослужащих, общего собрания офицеров части;

2) утверждать решения постоянно действующей аттестационной комиссии, товарищеских судов части офицеров и прапорщиков, жилищной комиссии, группы народного контроля;

3) учитывать мнение при принятии управленческих решений офицерского собрания, группы межнациональных отношений, клуба воинов-интернационалистов, совета передовых воинов;

4) предоставить полную самостоятельность женсовету и комиссии по распределению товаров повышенного спроса.

Такой взгляд командного состава на взаимодействие с демократическими институтами разделяют и офицеры других категорий. Не совпадает только точка зрения в отношении степени самостоятельности жилищной комиссии: офицеры предлагают предоставить ей также полную самостоятельность.

Новая концепция разоружения

Ю.Е.Федоров

Распад СССР и другие события, развернувшиеся на территории бывшего Советского Союза и вокруг нее, требуют выработки цельной, систематизированной и доведенной до практического уровня концепции разоружения и контроля над вооружениями, соответствующей новым геополитическим реалиям.

У бывшего СССР в последние годы такого рода концепции не было. Имевшиеся у руководства общеполитические установки в духе "нового политического мышления" не были органично сопряжены с конкретными деталями переговорного процесса. Выработка же директив по практическим вопросам производилась экспертами Межведомственной комиссии по военно-техническим проблемам разоружения Политбюро ЦК КПСС (впоследствии - при Президенте СССР), каждый из которых отстаивал точку зрения "своего" ведомства. В итоге, переговорные позиции формировались в основном как результат бюрократического компромисса, что не позволяло обеспечить их системный характер, а иногда приводило к внутренней противоречивости.

При разработке концепции контроля над вооружениями сегодня возникают крайне серьезные трудности, обусловлен-

ные неопределенностью всей системы военно-политических отношений в СНГ. Эти трудности имеют принципиальный характер.

В случае сохранения более или менее цельной интегрированной структуры вооруженных сил СНГ было бы естественным в ходе переговоров по разоружению, ориентироваться на общие интересы безопасности Содружества в целом.

Значительно более вероятным, однако, представляется создание в конечном итоге национальных вооруженных сил государств, входящих в Содружество, при сохранении минимума единства в областях, связанных со стратегическими силами сдерживания, в т.ч. ПРО, СККП, ПВО и другие системы связи, разведки, технического обеспечения, управления и т.д. В этом случае в ходе переговоров по разоружению государства Содружества будут ориентироваться прежде всего на достижение целей, вытекающих из собственных представлений об обеспечении своей национально-государственной безопасности.

I. Основные цели и принципы контроля над вооружениями для государств бывшего СССР

Контроль над вооружениями, в том числе их сокращение, представляют собой один из основных инструментов обеспечения военно-политической стабильности, создания прочной системы международной безопасности. Главной его целью, что подтверждается и практикой переговоров в этой области, является установление таких глобальных и региональных балансов военных сил, которые минимизируют, а в идеале - сводят к нулю возможность "безнаказанного" ядерного нападения; успешных крупномасштабных неядерных операций, приводящих к быстрому разгрому вооруженных сил стороны, ставшей жертвой агрессии, а также скрытой подготовки к войне.

Реализация такого рода установок в области стратегических ядерных вооружений приводит к необходимости обеспечить для каждой из сторон потенциал ответного или ответ-

но-встречного удара.

Применительно к тактическим ядерным вооружениям в общем плане часто используется критерий "минимального ядерного сдерживания". Однако на практическом уровне он пока не имеет общепринятой однозначной трактовки. Представляется, что его осуществление означает, что стороны обладают тактическим ядерным потенциалом, достаточным для того, чтобы сорвать крупномасштабные наступательные операции противника, в т.ч. с применением тактического ядерного оружия, но недостаточным для того, чтобы в результате "первого удара" подавить способность жертвы агрессии сопротивлению, в т.ч. ликвидировать ее тактические ядерные средства. В практическом плане это, вероятно, означает, что стороны обладают несколькими десятками малоуязвимых ядерных боезарядов, находящихся на носителях, позволяющих поражать сравнительно широкий диапазон целей разного типа, например, на самолетах фронтовой авиации.

В области обычных вооружений сформулированный выше подход реализуется в принципах оборонительной достаточности. Однако осуществление этих принципов на практике в каждом конкретном случае требует тщательного сопоставления военных потенциалов сторон с учетом дислокации вооруженных сил, уровня их боеготовности, качественных параметров, определяющих эффективность военной техники и вооружений и многих других факторов.

Контроль над вооружениями предполагает, что установление такого рода балансов достигается в результате сокращения соответствующих компонентов военного потенциала, введения разного рода потолков и ограничений на размещение вооруженных сил и вооружений в определенных географических зонах, создание системы инспекций, обмена информацией и различных уведомлений о военной деятельности, исключаящих скрытную подготовку к войне.

Наконец, к числу общих целей контроля над вооружениями относится и снижение экономического бремени военных расходов. Однако общераспространенная точка зрения о том,

что любое сокращение военных потенциалов немедленно оборачивается социально-экономическими выигрышами, не подтверждается практикой. Крупные расходы (для бывшего СССР они могут достигнуть многих десятков миллиардов рублей в ценах середины 1991 г.) связаны с уничтожением сокращаемых вооружений и обеспечением режима инспекций за соблюдением договоров по разоружению; решением социальных проблем увольняемых из армии военнослужащих; осуществлением конверсии военного производства. Кроме того, обусловленная рядом соглашений передислокация вооруженных сил также невозможна без крупных капиталовложений, прежде всего на создание новой военной инфраструктуры, строительство жилых и служебных помещений и т.д.

Для государств Содружества проблемы контроля над вооружениями распадаются на две основные группы.

Первая из них связана с установлением и поддержанием стабилизирующих военных балансов с важнейшими центрами силы вне Содружества: США, НАТО, ведущими странами Западной Европы, Китаем, Японией и т.д. Во многом действия государств СНГ в этой области будут с учетом новой геополитической ситуации представлять собой продолжение усилий, осуществлявшихся бывшим СССР.

Один из первых, возникающих в связи с этим вопросов, касается судьбы уже заключенных, но еще не ратифицированных договоров и соглашений по разоружению. В повестку дня встал также вопрос о механизме участия государств Содружества в соответствующих переговорах - будут ли они вестись единой делегацией СНГ или же каждое из входящих в него государств будет выступать на них как самостоятельный субъект переговорного процесса.

Несмотря на кардинальное снижение военной опасности в отношениях государств Содружества и ведущих стран Запада, задача установления стабилизирующих военных балансов между СНГ (или Российской Федерацией) и этими странами сохраняет актуальность. Прежде всего это относится к ядерным вооружениям, как стратегическим, так и тактиче-

ским, в первую очередь, - воздушного базирования, а также военно-морским силам. Необходимость этого связана не только с эвентуальной возможностью нового обострения отношений с Западом в результате тех или иных поворотов политической обстановки, но и с тем, что стабилизация соотношения сил сама по себе оказывает благотворное воздействие на всю систему политических взаимодействий как на мировом уровне, так и применительно к государствам Содружества. Создание, например, новой евроазиатской системы безопасности, интегральным элементом которой может быть подсистема, охватывающая территорию бывшего СССР, бесспорно, будет фактором, стабилизирующим военно-политические отношения в Содружестве.

Другая - и, на наш взгляд, существенно более важная совокупность проблем, стоящих сегодня перед государствами Содружества, состоит в установлении баланса военных сил между ними, который бы минимизировал возможность эскалации конфликтов, перехода их в сферу вооруженной борьбы.

Жизненная важность этой проблемы связана с тем, что отношения ряда государств бывшего СССР с самого начала отягощены целым рядом взрывоопасных проблем - территориальными претензиями, этническими противоречиями, стремлением к контролю над стратегически важными зонами, разделом военного потенциала и т.д. Опасный конфликтный потенциал связан с наличием за пределами России десятков миллионов русского и русскоязычного населения. По сути дела, возникла проблема "разделенной нации", причем применительно к нескольким государствам. В условиях ухудшения экономического положения и порождаемой этим социальной напряженности противоречия между "коренным" и русскоязычным населением могут усиливаться. Увеличится, соответственно, и негативное их воздействие на межгосударственные отношения в бывшем СССР.

Наконец, распад СССР и нарастание дезинтеграционных и деструктивных тенденций в вооруженных силах делают весьма актуальными предотвращение "расползания" воору-

жений, в т.ч. ядерных, захвата их террористическими группами или локальными режимами, склонными к безответственной и авантюристической политике. Возникает необходимость надежного обеспечения режима нераспространения ядерного оружия и ядерных технологий, а также безопасности складов и других мест хранения химических боеприпасов, недопущения возобновления их производства, использования в локальных конфликтах и т.д.

Решение этих проблем блокируется сегодня и, видимо, в ближайшем будущем неопределенностью будущего устройства и организации вооруженных сил Содружества и входящих в него государств, неясностью в том, сколько и каких вооружений считает необходимым иметь каждое из государств Содружества для надежного обеспечения своей безопасности, какова может быть структура и дислокация его вооруженных сил, какие блоковые образования возникнут на территории бывшего СССР и т.д.

Интересам безопасности России, как, на наш взгляд, и других государств Содружества в наибольшей степени отвечала бы "модель", при которой не только ядерные, но и наиболее эффективные компоненты обычных вооруженных сил (ВМФ, ударная авиация, танковые соединения) входили бы в сферу совместного ведения СНГ. Это самым существенным образом снизило бы возможность эскалации конфликтов между государствами Содружества до уровня вооруженной борьбы.

Однако доминирующей - во всяком случае до сих пор - является тенденция к разделу вооруженных сил бывшего СССР и образованию Независимых национальных армий. Главной движущей силой этого процесса является политика Украины, целенаправленно ведущей дело к созданию собственной армии и ВМФ. Эта тенденция подкрепляется дезинтеграционными явлениями в самих вооруженных силах.

В этих условиях обеспечение безопасности России требует такого военного потенциала, который позволил бы эффективно нейтрализовать любую эвентуальную угрозу извне, не создавая, однако, повышенной военной угрозы для сопре-

дельных государств. Этим же целям должна быть подчинена и российская политика в области контроля над вооружениями.

В качестве отправной позиции для расчёта потребностей России в конвенциональных силах можно было бы использовать "наихудший из возможных вариантов". К их числу относится, например, формирование Черноморско-Балтийского и Среднеазиатского (с подключением Азербайджана) военно-политических блоков. В этом случае Россия может оказаться в окружении трех центров силы - два указанных блока и на Дальнем Востоке - КНР. Нельзя также сбрасывать со счетов японские силы самообороны, учитывая, особенно, территориальные проблемы в российско-японских отношениях и американские войска в северной части Тихого океана.

Российская политика в области контроля над вооружениями должна и может, в частности, стать инструментом предотвращения возникновения этой опасной геостратегической ситуации. Для этого она должна быть одновременно и твердой, и гибкой, в полной мере использовать заинтересованность окружающих Россию государств и европейских структур в обеспечении надежной безопасности.

II. Проблема ратификации соглашений по разоружению

Одним из вопросов, имеющих сегодня серьезное международное значение, является отношение государств бывшего СССР к уже заключенным, но еще не ратифицированным соглашениям в области разоружения.

II-1. Парижский договор (Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ОВСЕ)). В начале января 1992 г. на встрече государственных делегаций России и Украины было принято решение добиваться ратификации этого Договора. Он внесен на рассмотрение в парламент Российской Федерации. Однако целесообразность этого для России, как впро-

чем, и для других европейских государств бывшего СССР вызывает самые серьезные сомнения.

Первое. По сути дела, образование на территории СССР группы независимых государств уже требует серьезных корректировок текста Договора, независимо от того, какие из них к нему присоединятся, а какие - нет. Так, в перечне государств-участников Договора, все они разделены на две группы: подписавшие Вашингтонский договор 1949 г. (об образовании НАТО) и подписавшие Варшавский договор (1955г.). Возникает, например, вопрос, могут ли прибалтийские государства считаться "подписавшими Варшавский договор". В этом случае они как бы признают - пусть косвенно - легитимность своего пребывания в составе СССР, против чего они, как известно, категорически возражают. Иными словами, присоединение прибалтийских (возможно и некоторых других, например, Молдовы) государств к Договору потребует согласования и принятия для них какого-то особого статуса.

Необходима также корректировка формулировок, связанных с определением не только уровней, но и статуса ограничиваемых по Договору вооружений и техники (ОДВТ), принадлежащих вооруженным силам бывшего СССР. Так, в Договоре речь идет о советских ОДВТ, находящихся на территориях военных округов (например ПрибВО, КВО и т.д.), которые входят ныне в состав независимых государств. Сегодня речь должна идти о вооруженных силах либо СНГ, либо соответствующих независимых государств, либо о каком-то "смешанном" варианте. Должны быть изменены названия и описания географических зон, обозначенных в Договоре.

Второе. Согласно Парижскому договору в районе его применения установлены зоны, для которых определены максимальные уровни находящихся там ОДВТ. Для СНГ к ним относятся:

- вся европейская территория бывшего СССР;
- "фланговая зона", охватывающая ЛенВО, ОдВО, СКВО и ЗакВО, т.е. ныне территории России, Молдовы, Украины и

закавказских государств;

- зона, входящая в так называемую "расширенную Центральную Европу", охватывающая ПриБВО, БелВО, ПриКВО и КВО, т.е. территории прибалтийских государств, Беларуси и Украины;

- "тыловая зона", охватывающая МВО и ПУРВО, т.е. территорию России.

Таким образом, в случае ратификации Договора возникает очень сложная и запутанная система взаимосвязей между уровнями и подуровнями ОДВТ, различных независимых государств. Например, ограничения, связанные с установлением "фланговой зоны" предполагают, что должны быть согласованы и взаимоувязаны уровни ОДВТ, имеющиеся у закавказских государств, Молдовы, России и Украины. Для России возникают также дополнительные взаимосвязанные подуровни для СКВО в совокупности с ЛенВО, а для Украины - дополнительный подуровень на принадлежащей ей части ОдВО. При этом, что создает дополнительные сложности, различаются ОДВТ, находящиеся в регулярных частях и на складском хранении. Для них установлены соответствующие подуровни.

Следовательно, до ратификации Парижского договора европейские государства бывшего СССР должны согласовать друг с другом распределение квот на ОДВТ и зафиксировать в соглашениях между собой дополнительные субрегиональные подуровни.

Сами по себе такие согласования могут иметь позитивное значение для безопасности России и других государств СНГ. Однако:

- вытекающие из условий Договора взаимоувязки подуровней на ОДВТ, находящихся во "фланговой зоне" и в зоне "расширенной Центральной Европы", являются исключительно сложными с технической точки зрения и могут привести к таким субрегиональным ограничениям, которые просто не соответствуют нынешней геополитической ситуации и, соответственно, интересам безопасности ряда участников СНГ;

- может возникнуть ситуация, когда одно или несколько европейских государств Содружества не ратифицируют Договор. В этом случае возникнет неясное, даже нелепое с юридической и военной точек зрения положение, при котором ряд государств возьмут на себя обязательства, выполнение которых, в свою очередь, будет зависеть от государств, не связанных какими-либо обязательствами в данной области. Скажем, если Россия ратифицирует данный договор, а закавказские государства - нет, то потолки на ОДВТ в ряде регионов России будут зависеть от количества вооружений, находящихся в Закавказье, хотя последние не будут регулироваться какими бы то ни было международными соглашениями.

Третье. По условиям Парижского договора, государства-участники должны предоставлять весьма детальную информацию о количестве имеющихся у них ОДВТ и местах их расположения, а также обеспечить возможность адекватной проверки этих данных путем инспекций на местах. Практическое выполнение этих положений в ряде регионов сегодня и, видимо, в ближайшем будущем вряд ли возможно. Конфликтные ситуации в Закавказье, Молдове, на Северном Кавказе, по сути дела, блокируют проведение там международных инспекций. Неясен также статус и принадлежность вооружений в некоторых зонах, входящих в район применения Договора. Например, относятся ли ОДВТ, находящиеся в Чеченской Республике, к войскам СКВО? Примеров такого рода неясностей можно сегодня приводить немало.

Четвертое. В Договоре об ОВСЕ проводится различие между собственно вооруженными силами (подчинявшимися в случае СССР Минобороны) и силами, находящимися в распоряжении организаций, предназначенных для "осуществления в мирное время функций обеспечения внутренней безопасности" (в случае СССР имелись в виду войска МВД и КГБ). Следовательно, перед подписанием или ратификацией Парижского договора независимые государства бывшего СССР должны провести организационное и функциональное разграничение между своими армиями, национальными

гвардиями, внутренними войсками и т.д.*

Пятое. Парижский договор "санкционирует" размещение основной массы ОДВТ в западных военных округах бывшего СССР. Хотя и допускается передислокация ОДВТ в восточном направлении, действует своеобразное "правило полупроводника", данные условия создают серьезные преимущества для прибалтийских государств, Молдовы, Беларуси и, особенно, Украины. Даже если эти страны и не будут фактически "выбирать" определенные для них предельные уровни, они могут потребовать для себя весьма высокие, соответствующие условиям Договора квоты ОДВТ, что серьезно ограничит военные возможности России и свободу ее действий в определении своего военного потенциала. (В таблице на с.221 приведены данные о максимальных уровнях ОДВТ в различных географических зонах бывшего СССР по Договору об ОБСЕ).

Иными словами, если будет ратифицирован Парижский договор, то эвентуальное Черноморско-Балтийское содружество может иметь решающее превосходство над Россией по основным видам вооружений сухопутных войск. Страны этого блока, и прежде всего Украина, могут претендовать на 65-70 процентов танков, артиллерии и ББМ, находящихся на европейской части бывшего СССР, причем наиболее современных типов. При этом Россия может оказаться просто не в состоянии вывести на свою территорию ОДВТ, находящиеся сейчас в Прибалтике (Северо-Западная группа войск), в Закавказье (войска ЗакВО), а также в Германии (Западная группа). В свою очередь, ратификация Договора об ОБСЕ может создать юридическую основу для перебазирования

* Так, по Договору танки, артиллерия, специализированные ударные вертолеты, находящиеся в "полувоенных" формированиях, включаются в общие уровни ОДВТ. Многоцелевые ударные вертолеты, БТР, БМТВ и БМП не включаются в эти уровни, но ограничивается количество БМП (100 ед.), в том числе во "фланговой зоне" (600 ед.).

ОДВТ из Прибалтики на Украину и в Беларусь, поскольку соответствующие территории входят в одну зону - "расширенную Центральную Европу".

Возникновение этой ситуации обусловлено тем, что Минобороны бывшего СССР в ходе венских переговоров стремилось обеспечить возможность сосредоточить основные наиболее боеспособные силы в западных военных округах СССР, в том числе дислоцировать там значительную часть войск, выводимых из стран Восточной Европы. Это было вызвано соображениями стратегического порядка - группировки были ориентированы для действий на западном направлении, а также экономическими причинами, поскольку в центральных районах СССР военная инфраструктура (жилье, казармы, аэродромы и т.д.) не была достаточно развита.

В нынешних условиях это, однако, приводит к тому, что Украина имеет реальные шансы превратиться в региональный центр силы, сопоставимый, по крайней мере по количественным параметрам военного потенциала, с объединенной Германией. Это создает потенциальную угрозу не только для России и Молдовы, но и для восточноевропейских стран, в том числе тех, у которых имеются территориальные противоречия с Украиной.

Подобные дисбалансы в обычных вооружениях, как свидетельствует вся практика последних десятилетий, могут стимулировать линию на обеспечение национально-государственной безопасности ядерными, прежде всего тактическими ядерными, средствами.

Все эти сложности могут быть преодолены - хотя с большими трудностями - если удастся создать в СНГ "единое военное пространство", охватывающее и вооружения, подлежащие ограничению по Парижскому договору. Если же произойдет дробление вооруженных сил бывшего СССР на армии независимых государств, то ратификация Договора об ОВСЕ приведет к огромным техническим сложностям, создаст весьма запутанную и не отвечающую геополитическим реальностям систему ограничений на дислокацию вооружен-

ных сил, зафиксировывает серьезные дисбалансы по обычным вооружениям на европейской территории бывшего СССР.

Поэтому лучше всего было бы отложить рассмотрение Парижского договора до решения всего комплекса военно-политических проблем, стоящих перед участниками СНГ. Помимо всего прочего, сегодня нет и не может быть каких-либо гарантий того, что в сложившейся ситуации СНГ и входящие в него государства просто смогут обеспечить его выполнение. Это, в свою очередь, будет постоянным источником недоверия, трений и напряженности в отношениях государств Содружества с Западом. В дальнейшем отношении к этому Договору могло бы определяться тем, какая система военно-политических отношений установится в рамках СНГ, сохранится ли Содружество как таковое и т.д. Основные принципы этого Договора (прежде всего общий потолок на ОДВТ, находящиеся на европейской территории бывшего СССР, "субрегиональные потолки") отвечают интересам государств Содружества. Однако необходимо пересмотреть конкретные начертания зон, величины потолков и другие параметры Договора в соответствии со сложившимися геополитическими реальностями.

II-2. Договор по СНВ. Во время встречи в Алма-Ате 21 декабря 1991 г. руководители ядерных государств содружества приняли обязательство о ратификации этого Договора. Такой подход в целом не вызывает возражений. Претворение его в жизнь связано с гораздо меньшим числом трудностей, чем осуществление Парижского договора. Это во многом связано с отсутствием географических потолков на размещение СНВ, а также с тем, что они развернуты на территориях всего четырех государств - России, Украины, Беларуси и Казахстана.

Главная проблема состоит в выработке этими государствами согласованных квот и графиков уничтожения размещенных на их территориях МБР шахтного и мобильного базирования.

Серьезные вопросы неизбежно возникнут также в связи с распределением затрат на ликвидацию сокращаемых СНВ,

которые в ценах середины 1991 г. могут составить несколько миллиардов рублей. Важно подчеркнуть, что на территории Казахстана вообще нет объектов по ликвидации СНВ.

Из четырех названных государств лишь Россия обладает всеми необходимыми производствами, учебными центрами и другими объектами для того, чтобы сохранять и развивать всю триаду стратегических вооружений. Хотя на Украине в Павлограде и Днепропетровске находятся два крупнейших комплекса по производству МБР РС-22 и РС-20 (тяжелые МБР), создание и поддержание независимого украинского стратегического потенциала практически невозможны. Можно предположить, что Украина, Беларусь, а в конечном итоге и Казахстан^{**} будут стремиться к тому, чтобы рано или поздно избавиться от находящихся на их территории СНВ, в частности потому, что это создает серьезный фактор их военной зависимости от России. Последняя контролирует все производство ядерных боеприпасов, производство ТБ, БРПЛ, многих ключевых компонентов МБР, обучение летного состава и т.д. На российской территории сосредоточены также новейшие ТБ типа ТУ-160.

Представляется, что ратификация Договора по СНВ соответствует интересам России. Она, в частности, будет стиму-

* Указанные комплексы, разумеется, не могут обеспечить производство всех необходимых компонентов этих ракет. Кроме того, в России производятся ПУ для РС-22, а также значительная часть инфраструктуры, необходимой для функционирования СЯС.

** Согласно подписанным в Алма-Ате 21 декабря 1991 г. документам, Украина и Беларусь обязались подключиться к Договору о нераспространении ядерного оружия в безъядерных государствах. Руководство Украины заявило о том, что находящееся на ее территории ядерное оружие должно быть уничтожено до конца 1994 г., в т.ч. тактическое - до 1 июля 1992 г. Казахстан, однако, не взял на себя аналогичных обязательств. Это дает основания полагать, что окончательная позиция руководства этого государства по ядерным вопросам еще не определена.

лизовать процессы ядерного разоружения в других, ныне ядерных государствах бывшего СССР и тем самым подчеркивать уникальную военно-стратегическую роль России в евразийском геополитическом пространстве.

Вместе с тем, ликвидация СНВ, находящихся на территориях Украины, Беларуси и Казахстана может привести к тому, что будет потеряна главная предпосылка сохранения единых стратегических сил Содружества. В результате оставшиеся на территории России стратегические ядерные силы будут серьезно ослаблены, ибо их эффективность во многом зависит от работы систем предупреждения о ракетном нападении ПВО, СККП, значительная часть которых находится за пределами России. Это также относится к уникальным РЛС, предназначенным для обнаружения боеголовок стратегических ракет, тяжелых бомбардировщиков "за горизонтом" и т.д.

II-3. Советско-американское соглашение по химическому оружию. Этим соглашением предусматривается, в частности, что СССР и США должны начать уничтожение своих химических боеприпасов не позднее 31 декабря 1992 г. Несмотря на то, что данный документ был подписан еще в июне 1990 г., он не был ратифицирован до декабря 1991 г. по той причине, что на территории бывшего СССР не имелось необходимой производственной базы по уничтожению химического оружия. Специально построенный для этих целей комплекс в Чапаевске (Самарская обл.) был законсервирован по требованию защитников окружающей среды. Предпринимавшиеся в дальнейшем попытки разработать и утвердить специальную Государственную программу в этой области остались безуспешными. Главные причины тому - нехватка средств (стоимость комплекса может составить несколько миллиардов рублей в ценах 1991 г.) и нежелание регионов размещать у себя экологически опасные объекты.

В данной ситуации можно было бы подключить к решению проблемы США, по крайней мере по двум направлениям: - развитие научно-технического и иного сотрудничества по уничтожению химоружия, в том числе проработка вопро-

са о возможном участии США в строительстве соответствующего объекта на территории бывшего СССР, а также изучение возможности частичного уничтожения нашего химоружия на американских объектах.

II-4. В самостоятельную и довольно болезненную проблему скорее всего выльется распределение расходов на осуществление заключенных и будущих соглашений по разоружению. Они, как показывают предварительные расчеты, могут достигать весьма значительных величин - нескольких миллиардов рублей (в ценах 1991 г.) и десятков, если не сотен миллионов долларов, прежде всего на проведение инспекций за рубежом. Серьезные трудности связаны с организацией физической ликвидации сокращаемых вооружений, поскольку она, как правило, сопровождается сильным загрязнением и разрушением окружающей среды. Нерешенность этих проблем может затруднить выполнение соответствующих соглашений и создать дополнительные сложности в отношениях России с другими государствами Содружества.

III. Проблема участия новых независимых государств в переговорах по разоружению

Распад СССР поставил на повестку дня проблему участия новых независимых государств в переговорах по разоружению и ограничению вооружений.

Государства, расположенные на европейской части бывшего СССР, в первую очередь Украина и Беларусь, уже в ближайшее время скорее всего поставят вопрос о своем участии в венских переговорах; ядерные государства - об участии в консультациях относительно нового тура переговоров по СНВ, а также в возможных переговорах по тактическому ядерному оружию, даже в том случае, если оно все будет сконцентрировано на территории России; Казахстан - в переговорах с Китаем по взаимному сокращению вооруженных сил вдоль западного участка бывшей советско-китайской границы и т.д.

Видимо, не удастся избежать и вопроса о том, выступают

ли государства Содружества на переговорах по разоружению в составе единой делегации или же направляют самостоятельные делегации. Предпочтительнее был бы первый вариант, но его осуществление реально лишь в том случае, если удастся сохранить единое военное пространство.

Понятно, что Россия не может и не должна пытаться монополизировать эту сферу внешнеполитической деятельности. Вместе с тем, включение в процесс переговоров по разоружению группы новых участников, не имеющих опыта такой работы, с неустоявшимися представлениями о конкретных параметрах своей военной политики может его существенно усложнить и затормозить. Важно также, что некоторые из этих государств главную угрозу своей безопасности могут увидеть в России, что может подтолкнуть их к проведению на переговорах антироссийской линии.

Интересам России и, одновременно, целям успешного продвижения переговорного процесса отвечало бы проведение СНГ более или менее согласованной линии в области контроля над вооружениями. Для этого было бы полезно создать в рамках СНГ координационно-консультативный механизм по вопросам разоружения и ограничения вооружений, целью которого должна быть выработка единой позиции Содружества по данным проблемам. Такой механизм мог бы действовать как на экспертном, так и на политическом уровнях и выполнять следующие основные функции:

- информационно-аналитическую (подготовка и распространение документов, разъясняющих суть обсуждаемых на переговорах проблем; анализ позиции участников переговоров; возможные варианты решений тех или иных вопросов и их военные, экономические и социальные последствия);
- поиск и выработка общих позиций на экспертном уровне;
- подготовка и согласование проектов политических решений по вопросам разоружения.

Реализация этой схемы облегчила бы процесс переговоров, сняла бы многие дополнительные проблемы технического плана, позволило бы Содружеству, по крайней мере в ряде

случаев, вырабатывать общую точку зрения даже в том случае, если не удастся сохранить единое военное пространство.

Нельзя не учитывать при этом, что Россия обладает унаследованным от бывшего СССР уникальным экспертно-аналитическим потенциалом в области разоружения. Нехватка собственных подготовленных кадров может создать у других государств Содружества заинтересованность в использовании этого потенциала путем участия в работе координационно-консультативного механизма.

Были бы полезными также создание или поддержка со стороны правительств независимых государств уже существующих научных, экспертных, консультационных и других структур, действующих на неофициальной или полуофициальной основе и способных формировать "квалифицированное общественное мнение", отвечающее интересам безопасности всех входящих в Содружество государств.

Наконец, важную роль могли бы сыграть западные страны. Запад, бесспорно, заинтересован в успехе переговоров по разоружению, а потому не может не быть озабочен перспективой появления на таких переговорах группы новых участников, действия которых в ряде случаев могут быть отнюдь не конструктивными.

IV. Некоторые аспекты создания "режима безопасности" в отношениях государств бывшего СССР

Развитие событий выделило в самостоятельную и жизненно важную область проблему военно-политической безопасности в отношениях государств бывшего СССР.

Новые независимые государства получили в наследство проблему несоответствия этнических и политических границ, нерешенные территориальные вопросы, наличие в ряде из них значительной массы русского и русскоязычного населения.

Развитие обстановки может привести к тому, что защита русскоязычного населения в других государствах станет одним из первостепенных факторов, определяющих внутрен-

нюю и внешнюю политику России. Однако любое "покровительство" русскоязычному населению государства Содружества будут воспринимать как вмешательство в свои внутренние дела.

Кроме того, ряд государств Содружества, в первую очередь Украина и прибалтийские страны, могут начать усматривать главный источник угроз своей безопасности в действиях России, как мощной в военном (особенно ядерном) отношении державы, унаследовавшей от бывшего центра имперские амбиции. Это может привести к возникновению военно-политической структуры, имеющей антироссийскую направленность. Нельзя исключать и того, что некоторые государства бывшего СССР могут вмешаться в конфликтные ситуации, возникшие или назревающие в самой России. Например, можно представить себе вмешательство тех или иных стран в процессы, проходящие в Поволжье, в частности для того, чтобы отвлечь внимание и ресурсы Москвы от других проблем. Все это создает серьезный конфликтный потенциал в отношениях государств Содружества. Средоточием всей системы уже существующих и эвентуальных конфликтов скорее всего станет Россия.

Идеальным, с точки зрения обеспечения безопасности, было бы создание "единого военного пространства", охватывающего не только ядерные, но и наиболее опасные виды конвенциональных вооружений. Однако такое решение, как показывают события, становится все менее вероятным.

Все более отчетливые очертания приобретает альтернатива - либо рост напряженности и конфликтности в отношениях государств бывшего СССР, гонка вооружений, военные столкновения, способные перерасти в крупные войны; либо установление некоторого "режима безопасности", т.е. системы односторонних и многосторонних военных и военно-политических обязательств и ограничений, нацеленных на то, чтобы предотвратить перерастание политических и экономических конфликтов в фазу вооруженной борьбы, удержать развитие событий в военной области под определенным контролем. Эффективный "режим безопасности" на территории бывшего

СССР должен состоять из трех основных функциональных систем:

- военной, устанавливающей стабилизирующие количественные и географические ограничения на уровни и дислокацию вооруженных сил государств;

- политической, предполагающей заключение между государствами совокупности дву- и многосторонних соглашений о взаимном сотрудничестве в военно-политической области, компенсирующих "естественные" различия их военного и военно-экономического потенциалов;

- "контрольной", предназначенной для предотвращения "расползания" вооружений, захвата их террористическими группами или безответственными локальными лидерами, незаконного экспорта за пределы Содружества и т.д.

Конкретные очертания "режима безопасности" зависят во многом от особенностей региональных систем международных отношений. Учитывая геополитическую ситуацию, возникшую на евразийском пространстве бывшего СССР, можно выделить три основные зоны, в каждой из которых должен быть установлен свой "режим безопасности": европейскую (без Северного Кавказа и Закавказья), "кавказскую" и "среднеазиатскую". Россия, при этом, является элементом, связующим эти зоны и соответствующие им системы международных отношений в единую, хотя и, видимо, слабоинтегрированную систему.

В качестве примера рассмотрим возможности и принципы создания "режима безопасности" в европейской зоне.

Главным звеном складывающейся в ней системы международных отношений является "треугольник" Россия-Украина-Беларусь, на которые приходится подавляющая часть военного и военно-экономического потенциала, причем основные, наиболее боеспособные соединения бывшей советской армии дислоцированы сегодня на Украине и в Беларуси. Этот основной "треугольник"

дополняется на северо-западе системой отношений Россия-Беларусь-Прибалтика, на юго-западе - системой Молдова-Украина-Россия, в которую извне включена Румыния.

Главная ось противоречий, причем долгосрочного плана, проходит между Россией и Украиной. В основе их лежат территориальные проблемы (Крым и области, не входившие исторически в состав Украины), спор из-за раздела военного потенциала, прежде всего Черноморского флота, наличие на Украине почти 11 миллионов человек русского и русскоязычного населения.

Особо важна проблема Черноморского флота. Передача его Украине позволит последней контролировать практически весь черноморский бассейн, в том числе южнорусские порты и приходящуюся на них торговлю. При этом Россия останется на Черном море не только без собственных военно-морских сил, но и без реальной возможности обрести их в обозримой перспективе, поскольку, в частности, основные черноморские верфи также отошли Украине. Такая ситуация ставит Россию в заведомо ущемленное и уязвимое положение. Вряд ли, однако, и Украина откажется от своих притязаний на Черноморский флот, причем по тем же самым соображениям.

Как известно, в январе 1992 г. была достигнута договоренность о разделе Черноморского флота между Украиной и СНГ. Корабли с ядерным оружием должны быть преданы СНГ, остальные - Украине. Однако это вряд ли можно считать решением проблемы. Прежде всего неясно, идет ли речь о кораблях, реально имеющих ядерные боеприпасы, или же о тех, на которых они технически могут быть размещены. К этой категории относятся практически все крупные корабли. Не решен и вопрос о базах.

На юго-западе возник узел противоречий, связанный, с одной стороны, с претензиями Румынии на Северную Буковину и Южную Бессарабию, с другой, - с проблемой Приднестровья и Гагаузии. На северо-западе обозначаются противоречия между Россией и Балтией (русскоязычное население, территориальные вопросы, проблема вывода войск, доступ к портам и коммуникации с Калининградской областью).

В военном плане наиболее важным элементом "режима

безопасности" было бы установление стабилизирующего баланса сил и зональных ограничений на дислокацию войск и вооружений. В основе такого баланса может быть примерное равенство по основным видам вооружений на европейской части России, с одной стороны, и другими европейскими государствами бывшего СССР, с другой. Тот же принцип может быть положен в основу определения соотношения сил между Украиной и Беларусью (без учета, естественно, России). Кроме того, вводятся региональные ограничения на размещение войск в зонах, прилегающих к границам государств, с тем, чтобы выровнять там соотношение сил и не допустить концентрации вооружений, позволяющей осуществлять крупные наступательные операции. Далее, необходимо ввести запрет на "перелив" вооруженных сил России из Азии в Европу, и наоборот. Наконец, должна быть установлена система мер доверия, не позволяющая осуществить скрытную подготовку к войне (контроль над призывом резервистов, передвижениями войск в приграничной зоне, крупными учениями и т.п.).

Подобный (как, впрочем, и любой иной) "режим безопасности" в военной области не дает и не может дать полных гарантий предотвращения военных конфликтов. И поэтому его целесообразно дополнить заключением системы дву - или многосторонних соглашений военно-политического характера. Так, Беларусь может быть заинтересована в соглашениях о взаимопомощи одновременно и с Россией (против эвентуальной угрозы со стороны Украины), и с Украиной (для нейтрализации угрозы со стороны России). Договор о взаимопомощи с Беларусью важен и для Киева. Малые государства могут быть заинтересованы в системе коллективной безопасности, предусматривающей совместные действия против любого агрессора. Для укрепления позиций России в регионе очень полезен договор с Беларусью.

Представляется важным сопоставить предложенный выше подход к установлению стабилизирующих балансов на европейской части бывшего СССР с соответствующими разработками, сделанными в Генеральном штабе и изложенными мар-

шлом Е. Шапошниковым на многосторонней консультативной встрече 19 декабря 1991 г. (см. Таблицу).

Предлагаемое распределение вооружений между европейскими государствами бывшего СССР вызывает серьезные вопросы, поскольку сосредоточение основной массы танков (более 80 процентов) на Украине и в Беларуси придает развернутым там группировкам открыто наступательный, ударный характер. Неясна также структура вооруженности соединений российских вооруженных сил, прежде всего соотношение танков, БМ и артиллерии.

Таблица

| | Танки | БМП | Артиллерия | Боевые самолеты | Ударные вертолеты |
|----------------------------|-------|-------|------------|-----------------|-------------------|
| Россия (европейская часть) | 7300 | 11510 | 8850 | 1315 | 473 |
| Украина | 3600 | 4750 | 2400 | 667 | 183 |
| Беларусь | 2060 | 3740 | 1370 | 468 | 82 |
| Молдова | 49 | - | 24 | - | - |
| Грузия | 49 | - | 24 | - | - |
| Армения | 49 | - | 24 | - | - |
| Азербайджан | 40 | - | 84 | - | - |
| Всего | 13147 | 20000 | 12776 | 2450 | 738 |
| Предел по Договору об ОВСЕ | 13150 | 20000 | 13175 | 5150 | 1500 |

V. Возможные подходы к переговорам по вопросам разоружения с США и НАТО

Разработка новой концепции разоружения, естественно, требует серьезных корректировок прежних установок в

этой области в отношениях с США и другими ведущими зарубежными государствами.

В области стратегических наступательных вооружений ни Россия, ни СНГ в целом, видимо, будут не в состоянии по экономическим причинам поддерживать курс на сохранение количественного паритета с США. Целесообразно, как представляется, ориентироваться на обеспечение надежного потенциала ответного удара прежде всего в результате повышения выживаемости стратегических ядерных сил, систем связи, разведки, оповещения о ракетном нападении, управления и других элементов инфраструктуры СЯС. При этом общее количество стратегических боезарядов может быть в конечном итоге и существенно меньшим, чем объявленная бывшим руководством СССР цифра в 5000 единиц.

Вместе с тем, при дальнейших переговорах с американцами важно было бы:

- добиваться перехода от условных, "засчитываемых" количеств боезарядов на тяжелых бомбардировщиках к реальным величинам. При существенном снижении общего количества боезарядов, развернутых на баллистических ракетах, сохранение нынешних "правил зачета" может привести к снижению стратегической стабильности;

- тщательно взвесить на основе экспертного анализа, как ведомственного, так и "независимого", обеспечивает ли мобильный способ базирования необходимую степень выживаемости наших МБР, особенно имея в виду возможность появления новых средств слежения за передвижением их пусковых установок и быстрого перенацеливания средств, предназначенных для их уничтожения;

- провести глубокое исследование того, насколько необходимы нам тяжелые МБР, изучив при этом вопрос о возможности "размена" их на крупные ограничения американской программы создания противоракетной обороны (проблема тяжелых МБР приобретает для России новые аспекты, учитывая, что объект по их производству находится на территории Украины);

- последовательно снижать концентрацию боеголовок на

носителях, развернутых на ПЛАРБ, имея в виду и обеспечение стратегической стабильности, и повышение выживаемости морского компонента стратегической ядерной триады.

При подходе к проблеме тактических ядерных вооружений важно иметь в виду принципиальные изменения, происшедшие или намечающиеся в геополитической обстановке в восточно-европейском регионе, в частности, перспективу образования между Россией и странами НАТО "двойного безъядерного пояса", состоящего, с одной стороны, из бывших участников ОВД, с другой, - из бывших республик СССР. В этих условиях сохранение основной массы тактических ядерных вооружений наземного базирования может оказаться для России контрпродуктивным. Оно будет стимулировать в окружающих регионах страх перед "российской угрозой" и, соответственно, попытки нейтрализовать эту угрозу путем образования направленных против России блоковых структур. При этом эвентуальное использование ядерных арсеналов, боеголовок тактических ракет и ядерных мин представляется весьма опасным для России с точки зрения экологических, радиационных и других последствий.

Вместе с тем, интересам безопасности России отвечало бы наличие относительно небольшого потенциала современных ядерных систем воздушного базирования, прежде всего ракет, аналогичных тем, которые планируются к развертыванию в НАТО. Эти средства, по сути дела, нельзя назвать тактическими. Радиус их действия (учитывая дальность полета самолетов), широкий диапазон целей, которые они способны поразить и другие параметры выделяют эти системы в особую категорию. Для них хорошо подходит термин "субстратегические вооружения", используемый во Франции для характеристики своих ядерных средств.

Такого рода системы играют в целом стабилизирующую

* *В настоящее время предполагается сосредоточение их на предзаводских базах в России для разукомплектования под международным контролем.*

роль. Прежде всего, они как бы "сглаживают" неизбежные дисбалансы в соотношении конвенциональных вооружений. Кроме того, само их наличие может сыграть сдерживающую роль в развитии межгосударственных конфликтов, прервать процесс их эскалации в фазу вооруженной борьбы. Они сводят на нет возможные преимущества, обусловленные скрытной концентрацией войск в период, непосредственно предшествующий вооруженной агрессии. Наконец, будучи размещенными на авиационных носителях, эти системы относительно малоуязвимы, степень их выживаемости при внезапном нападении выше, чем, например, у ракетных средств наземного базирования. Следовательно, они не могут выступать в роли фактора, "провоцирующего" первый удар.

Основные моменты возможного отношения к проблеме ограничения и сокращения обычных вооруженных сил и вооружений в Европе были изложены выше. В самом кратком виде они могли бы исходить из признания, с одной стороны, принципиальных подходов, заложенных в Договора об ОВСЕ (введение субрегиональных потолков на размещение основных видов вооружений и военной техники, развернутая система уведомлений и проверок и т.д.). Но, с другой, - необходимы существенная корректировка Договора об ОВСЕ в соответствии с происшедшими геополитическими сдвигами и дополнение его соглашением, определяющим режим безопасности в отношениях государств Содружества.

Приложение.

Распределение предельных уровней ОДВТ
в соответствии с Договором об ОБСЕ и Соглашением о
распределении квот вооружений в ОВД в различных
географических зонах

| | | 1 | 2 |
|-------------------------|---------|--|--|
| | | Страны Восточной Европы, входящие в зону Центральной Европы (Польша, Венгрия, Чехо-Словакия) суммарно. | На всей европейской части бывшего СССР |
| | | 4000 | |
| Танки | всего | 3150 | 13150 |
| | в р/в* | 850 | 10500 |
| | на с/х* | | 2650 |
| БМП | всего | 5900 | 20000 |
| | в р/в | 5280 | 17920 |
| | на с/х | 620 | 2080 |
| Артиллерия | всего | 3600 | 13175 |
| | в р/в | 2950 | 10825 |
| | на с/х | 650 | 2350 |
| Боевые самолеты | | 985 | 5150 |
| Ударные вертолеты | | 313 | 1500 |
| Танковые мостоукладчики | | н/д | 462 |

* р/в - регулярные войска
с/х - складское хранение

Продолжение таблицы

| 3 Во фланговой зоне бывшего СССР (ЛенВО, ОЭВО, СКВО, ЗакВО) | 4 На европейской части бывшего СССР без фланговой зоны (расширенная Центральная Европа и тыловой район) | 5 Часть территории бывшего СССР, входящая в расширенную Центральную Европу (ПрибВО, БелВО, ПрикВО, КВО) | 6 Часть территории бывшего СССР, входящая в тыловой район (МВО, ПУрВО) в случае полного заполнения зоны 5. |
|--|--|--|---|
| 2850 1850 1000* | 10300 8650 1650 | нет р/п**** 7150 нет р/п | нет р/п 1500 нет р/п |
| 2600 1800 800** | 17400 16120 1280 | нет р/п 13980 нет р/п | нет р/п 2140 нет р/п |
| 3675 2775 900*** | 9500 8050 1450 | нет р/п 6150 нет р/п | нет р/п 1900 нет р/п |
| <p>нет региональных подуровней и деления на с/х и р/в</p> <p>нет региональных подуровней и деления на с/х и р/в</p> <p>нет региональных подуровней, все считаются находящимися в р/в</p> | | | |

* 400 ед. в ОдВО и 600 ед. в ЛенВО

** только в ЛенВО

*** 500 ед. в ОдВО и 400 ед. в ЛенВО

**** нет регионального подуровня

Для заметок.
