



В чем состоят основные проблемы военного реформирования России? Как был использован иностранный опыт при планировании реформы? Как мировой опыт еще может быть использован для решения задач военного строительства в России?

17 ноября 2010 г. в ПИР-Центре состоялась неофициальная встреча российских и зарубежных военных экспертов, на которой обсуждались эти и другие вопросы. С основным докладом выступил полковник ГРУ в отставке, член Совета по внешней и оборонной политике, член Общественного совета при Министерстве обороны Виталий **Шлыков**. На встрече выступили полковник, атташе по вопросам обороны Швейцарии Урс **Зульзер**; бригадный генерал, атташе по вопросам обороны Посольства Франции Жан **Морен**. В дискуссии также принимали участие: Виктор **Есин**, Марк **Макгеон**, Александр **Радчук**, Александр **Савельев**, Александр **Шаравин** и сотрудники ПИР-Центра.

В.В. ШЛЫКОВ (СВОП, ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ ПРИ МО РФ). Изучением военного опыта зарубежных стран я начал заниматься больше для удовлетворения собственного любопытства, когда оказался вне военной службы. Надежд на практическое применение своих знаний я не питал, ибо ни российское военное руководство, ни общество в целом интереса к иностранным армиям до последнего времени не проявляли. Просто любознательность присуща разведчикам, а я как-никак 30 лет проработал в ГРУ, в том числе последние 10 лет возглавлял в ГРУ управление исследований и прогнозирования военно-экономического потенциала зарубежных государств.

Интересовало же меня многое, и прежде всего высшие органы военного управления. В частности, я всегда считал, что министром обороны должен быть только гражданский человек и что только он сможет провести необходимую военную реформу российской армии. Поэтому, когда в 1992 г. министром обороны назначили генерала П.С. Грачева, мне стало ясно, что никаких военных реформ в России не предвидится, и я тут же подал в отставку. В том же году я вместе с С.А. Карагановым, А.В. Цалко и В.А. Рубановым учредил независимый Совет по внешней и оборонной политике (СВОП). Я стал много ездить по миру и изучать чужие армии. Побывал в США, Израиле, Германии, Франции, во всех скандинавских странах. Знакомился с учебными заведениями, штабами, центрами военной мысли. Меня поразило, насколько все армии разные, если внимательно к ним приглядеться, и не только в мелочах, но и в принципиальных вопросах. И тогда я стал искать *общие черты* во всех этих армиях и нашел примерно 15–20 таких общих черт, которые присущи всем современным армиям мира без исключения. Естественно, на первом месте там стояло *гражданское министерство обороны*. А дальше все, что сейчас называется или считается реформой – от военной полиции, сержантов до профессионального офицерского образования – все было там перечислено.



Составив такой список, я с ужасом обнаружил, что это как раз те черты, которые *напрочь* отсутствуют в российской армии, отсутствовали в Советской Армии, а большинство из них отсутствовали даже в царской армии. Это побудило меня высказать *крамольную* мысль о том, что *наша армия выпала из мирового развития*. И я предложил просто использовать эти общие черты без долгих раздумий и споров при строительстве российской армии, вернувшись тем самым в русло мировой военной мысли и практики.

Мне было больно видеть, как в новой России оказавшиеся на посту министра обороны генералы под флагом реформы просто оттесняют от *финансового пирога* и высших должностей своих соперников из других видов вооруженных сил в пользу собственного вида войск. Десантники в лице своего министра обороны П.С. Грачева ущемляли пехотинцев, пехотный министр обороны И.Н. Родионов платил им сторицей, ракетчики при И.Д. Сергееве все ассигнования на закупки вооружений тратили на свои *Тополя*, и так далее.

При этом становилось очевидно, что люди в лампасах, как правило, не знают, оказавшись наверху, что делать с армией в целом. Да и откуда генералы, сменявшие друг друга на посту министра обороны, могли взять план реформы? В результате с каждой новой *реформой* происходило разрушение Вооруженных сил. Я понял, что еще одна-две *реформы* – и от Вооруженных сил ничего не останется. Поэтому мое предложение было сформулировано просто – *делайте как все*. При этом я ссылаясь на Петра Великого – он брал то общее, что было у современных армий своей эпохи, и жестко внедрял у себя.

В 2003 г. СВОП подготовил и направил в Генштаб большой доклад с предложениями по модернизации российских Вооруженных сил. Руководить авторским коллективом (в него вошли А.Г. Арбатов и В.З. Дворкин) было поручено мне. В докладе мы предложили, в частности, сократить численность офицеров до уровня, принятого в современных армиях мира, упразднить институт прапорщиков, создав взамен корпус кадровых сержантов, учредить военную полицию, создать объединенные командования, перейти к территориальному принципу комплектования армии рядовым составом, переподчинить ГРУ министру обороны и, главное, сосредоточить всю власть в руках сильного гражданского Министерства обороны, ограничив полномочия Генштаба функциями планирования, аналитики и доведения до войск указаний министра.

Восемь раз доклад возвращался из Генштаба с самыми оскорбительными замечаниями в наш адрес – «авторы идут на поводу у НАТО, пытаются пристегнуть нашу военную мысль к западным взглядам и даже занимаются провокациями». Тем не менее, мы его опубликовали. Его и сейчас можно найти на сайте СВОП. Думаю, он так и остался бы проигнорированным Генштабом, если бы не пришел новый министр обороны – А.Э. Сердюков. Полноценный, наконец, гражданский министр обороны, сумевший найти и назначить на должность начальника Генштаба и другие высокие посты людей, осознавших необходимость реформ и изучения чужого опыта.

И практически *в одночасье* предложения СВОП стали основой строительства *нового облика Вооруженных сил РФ*. Но Сердюков не ограничился принятием наших продиктованных здравым смыслом и мировым опытом предложений. Он пошел дальше, решительно упразднив предназначенные для мобилизационного развертывания части и соединения неполного состава и резерва. И я был первый, кто сказал, что это самая большая военная реформа за последние 150 лет со времен реформ военного министра Милютина во второй половине XIX в.

Однако на пути строительства Вооруженных сил нового облика еще немало трудностей. Уже четверть века мы никак не можем определиться, например, как же все-таки нам комплектовать армию, по призыву или по контракту? Еще в 1990 г. я написал раздел «Принципы комплектования вооруженных сил мира» для книги «Армия и общество», основная идея которого состояла в том, что есть не два, а три основных принципа комплектования вооруженных сил. И выбор подходящего принципа определяется национальными условиями. Первый – это комплектование по призыву. Второй – по контракту, или на добровольной основе. И есть, наконец, третий – милиционный принцип комплектования.

Милиционный принцип используется в Швейцарии и Израиле, где очень жестко соблюдается всеобщая воинская повинность. Вкратце милиционный принцип комплектования армии – это формирование армии *гражданами в форме*. Он состоит в том, что служба в такой армии проходит без отрыва солдат и офицеров на длительное время от привычной гражданской жизни. При этом данный принцип вполне совместим с комплектованием армии и на контрактной основе.

Изучение швейцарской модели, на мой взгляд, позволило бы нам выйти из тупика, в который нас загнали ведущиеся уже почти 25 лет споры о преимуществах комплектования по контракту и по призыву.

УРС ЗУЛЬЗЕР (ВОЕННЫЙ АТТАШЕ ПРИ ПОСОЛЬСТВЕ ШВЕЙЦАРИИ В РОССИИ): Я хотел бы немного подробнее рассказать о Вооруженных силах Швейцарии, раз мы здесь затрагиваем милиционный принцип комплектования. Вооруженные силы Швейцарии с 1995 г. находятся в процессе постоянного реформирования. Фундаментальные изменения произошли в течение последних 15 лет. В том числе количество военнослужащих было уменьшено с 600 000 до 200 000 человек.

Как и во многих других странах, в рамках реформы необходимо было сокращать военный бюджет. Парламент Швейцарии в течение последних 20 лет (с 1990 г.) уменьшил бюджет Вооруженных сил вдвое (исходя из реальной покупательной способности национальной валюты). Были сокращены расходы на вооружение, используемое для так называемых *традиционных войн*, то есть артиллерию, оборонительные сооружения и воздушный флот. Однако заново были оснащены пехотные соединения и спецподразделения, что связано с необходимостью адекватного ответа на новые угрозы, такие как терроризм, а также необходимостью лучше защитить инфраструктуру Швейцарии в возникающих обстоятельствах. Общая воинская повинность осталась, хотя количество призывников уменьшилось, и теперь у армии есть возможность выбрать самых достойных с помощью разнообразных тестов, как физических, так и психологических. Из всех молодых людей призывного возраста около 65% служат в армии. За последнее время увеличился вклад Швейцарии в международные миротворческие мероприятия.

Можно констатировать, что в целом реформирование прошло удачно. Поручение швейцарского парламента – уменьшить расходы на армию – было выполнено.

Международная тенденция, в том числе в Швейцарии и в России, – снижать расходы в области обороны. Для эффективного контроля расходов необходима прозрачность. Бюджет Вооруженных сил России не должен быть закрытым. Он должен открыто обсуждаться в парламенте и в обществе. Только таким образом возможно обеспечить и гарантировать эффективное использование средств.

Я также считаю, что необходимо сделать службу в российской армии более привлекательной для образованных молодых людей. Российская политическая элита должна стать примером для общества, отправляя своих сыновей служить в армию.

В России в данный момент существует *гибридная* форма комплектования армии. С одной стороны, существует общая воинская повинность и резерв, то есть в какой-то степени *милиционный* способ комплектования уже есть. С другой стороны, в России существует и профессиональная армия, доля которой по отношению к количеству призывников и резервистов больше, чем в швейцарских Вооруженных силах. Конечно, возможно уменьшение данного коэффициента.

ШЛЫКОВ: На самом деле, вопрос комплектования сам по себе – это *третьестепенный* вопрос по сравнению с другими задачами военного строительства. Если есть профессионально подготовленный, полноценный офицерский корпус и кадровый, карьерный сержантский состав, то любая армия будет хорошей и эффективной – и добровольческая, и призывная. Но если этого нет – ни офицерского корпуса, ни сержантов, то, как ни комплектуй армию, полноценной она не будет. И вот сейчас, с сокращением срока призыва с двух лет до одного года, создалась тревожная ситуация, которая может даже повредить *смелой* реформе, которую начал А.Э. Сердюков.



Что же меня беспокоит? Советская армия последних десятилетий и российская армия до 2007 г., конечно же, держались на дедовщине. И это скрепляло ее, потому что в отсутствие сержантов это был единственный способ поддерживать дисциплину в войсках.

Сейчас в армии стало вдвое больше призывников, почти никем не контролируемых, потому что офицеров, особенно воспитателей, сократили. Прапорщиков упразднили. При этом нет гауптвахт – их тоже фактически закрыли еще при С.Б. Иванове. Нет сержантов. Нет военной полиции. Что в этих условиях может сделать офицер? Только мордобоем он может какое-то подобие дисциплины устанавливать. Но тогда он перестает быть офицером. Офицер – это человек, *управляющий насилием, аналитик*, он должен постоянно учиться, он должен думать. Не его дело – проводить время в казарме, следя за дисциплиной. Это *дикость*, которая только в нашей армии существует. Я с 1990 г. не перестаю цитировать Тома Клэнси, который говорит, что «Советская Армия – это первая в современной истории армия, которая пытается жить без сержантов. Все армии, если они чего-либо стоят, держатся на сержантах. Это вам скажет любой профессиональный офицер. Так было во все времена, начиная с галльских походов легионов Цезаря».

Суррогат сержанта был найден в лице дедов. А теперь дедов не стало, и произошла вспышка казарменного насилия. Преступность возросла за первые девять месяцев 2010 г. на 30%. Прокуратура встревожена и указывает на то, что сократили офицеров, особенно офицеров-воспитателей, ликвидировали прапорщиков, то есть прокуратура бьет по Сердюкову, хотя не он сократил срок службы по призыву. Это сделали В.В. Путин и С.Б. Иванов, пообещав компенсировать сокращение срока призыва увеличением числа контрактников, а главное, переводом всех сержантов на контрактную основу.

Положение как-то нужно исправлять. Вот в этом смысле нужно понимать и учреждение с 1 декабря 2010 г. военной полиции. Если ее численность действительно будет 20 000 человек, то это большая сила. В общем, какие-то паллиативные меры предпринимаются (разрешение призывникам иметь мобильники, разрешение покидать казарму в субботу и воскресенье), и, надеюсь, они позволят удержать ситуацию. Но исправить ее радикально невозможно, пока не появится полноценный и многочисленный сержантский корпус.

Те сержанты, которых с большой рекламой сейчас готовят в Рязани 2 года и 10 месяцев, заменой такого корпуса никак быть не могут. В современных армиях в среднем на двух рядовых солдат приходится один сержант. Это означает, что нам понадобятся 200–300 тысяч сержантов. А в Рязани их готовится несколько сотен, и первые выпускники появятся лишь через пару лет.

Сержанты, которых готовят сегодня в Рязани, – это те же прапорщики и мичманы, просто они дольше учатся. И при этом отвыкают от общения с солдатами. А солдаты доверяют сержанту, только если он всегда с ними. Сержант также силен тем, что он образует командную вертикаль, которая пронизывает армию сверху донизу. У сержанта должна быть карьера, желательно на всю жизнь. А сержантам из Рязани расти дальше некуда. Кроме того, кем они будут командовать? Их готовят или как технических специалистов *экстра-класса*, или как заместителей командира взвода. А кто в это время будет жить с солдатами в казарме? Существующий сейчас подход никак не решает проблему. И узкая задача – понять, что такое сержант – тоже никак не решается.

Тип комплектования в любом случае зависит от целей. Если мы хотим иметь компактную контрактную армию, то можно принять американскую систему подготовки резервистов на милиционной основе. Очень быстро укомплектуем, и дешевле получится, чем при нынешней системе набора контрактников. Хотим иметь многочисленную армию? В 1990 г., когда швейцарская армия была на пике, ее численность составляла 650 тыс. человек. И это был не резерв. Мы в Советском Союзе могли бы тогда по такой системе позволить себе набрать 14–15 млн солдат. Сейчас, используя швейцарскую модель, мы можем себе позволить армию в 4,5 млн человек, не удлиняя сроки службы. И при этом Швейцария тратит на очень большую по европейским масштабам армию меньше одного процента ВВП.

И.Ю. МИРОНОВА (ПИР-ЦЕНТР): Заимствование международного опыта может вестись по нескольким направлениям – это и принципы ведения боевых действий, и принципы закупок иностранных вооружений, и принципы оснащения частей этими вооружениями, а также организационно-штатная структура. Как используется международный опыт в нашей реформе в этих областях?

ШЛЫКОВ: Очень важный аспект нынешней реформы – военно-промышленный. Потому что, как ни комплектуй, чем вооружать армию? Вооружать ее особенно нечем, потому что военная промышленность находится в гораздо худшем состоянии по сравнению с Вооруженными силами. Это развалины советской промышленности – не больше. Хотя среди этих развалин есть очень ценные очаги. Но единой системы развития ОПК нет.

Нам нужно знать, во-первых, *какая* будет армия, скажем, в 2020 г., перед тем как решить, чем начать ее перевооружать. Если будет профессиональная армия – одно вооружение будет. Милиционная – другое. Призывная – третье. Это решить нужно заранее.

Еще один сложный вопрос – как построить *отношения* с промышленностью. По моему убеждению, военная промышленность должна находиться в подчинении гражданского Министерства обороны, а сейчас ею никто на самом деле не управляет. Как она работает? Сегодня это сотни разрозненных предприятий, которые как-то выживают, кто за счет экспорта, а кто и за счет воровства. То есть такая промышленность не даст нового вооружения при любом способе комплектования.

То, что делает Сердюков, продиктовано здравым смыслом, но скоро мы подойдем к вопросу, чем вооружать армию и как строить оборонную экономику. И там, я уверен, одного здравого смысла уже не хватит. Нужна будет наука. Но нет у нас ни одного независимого исследовательского научного центра, который бы не просто мнение высказывал и доклады начальству помогал писать, а который занимался бы *независимо от Министерства обороны* этими вопросами.

А.В. РАДЧУК (ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ШТАБ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РФ): Для того чтобы оценить последствия тех шагов, которые мы предпринимаем (в том числе и в ходе реформы), что должно идти первым? Слово или дело? Наверное, все-таки слово. На Ваш взгляд, Виталий Васильевич, можно ли сегодня сформировать *команду специалистов*, которая и займется тем, что проведет анализ ситуации и даст квалифицированные независимые рекомендации реформаторам? Я не говорю, что сама команда будет независимой. Независимой науки нет нигде в мире, потому что одни работают на бюджетные деньги, а другие работают на гранты. Поэтому, на Ваш взгляд, можно ли сегодня из работающих в госструктуре людей сформировать такую команду и кому конкретно она может быть нужна?

ШЛЫКОВ: С чего начал Роберт Макнамара после назначения на пост министра обороны в 1961 г., когда он оказался в таком же положении, как мы сейчас, то есть перед лицом отсутствия у министра серьезных рычагов контроля за оборонным госзаказом? Он начал, прежде всего, с формирования независимых исследовательских центров, важнейшим из которых стал Институт тылового менеджмента (Logistic Management Institute). По поводу его создания Макнамара обратился со специальным письмом к президенту Кеннеди, в котором проинформировал его о трудноразрешимых проблемах в области взаимоотношений с военной промышленностью. В письме он писал, что добиться прорыва в сфере госзакупок, на которые тратится половина оборонного бюджета, можно будет только в том случае, если будет создана особая организация из высокоталантливых специалистов в области бизнес-менеджмента, занятых на постоянной основе. Финансироваться такая организация должна из госбюджета, а ее независимость должна обеспечиваться советом попечителей, составленным, по выражению Макнамары, «из людей с высокой репутацией в национальном масштабе». Сейчас Институт тылового менеджмента – это авторитетнейшая структура в области контрактации и госзаказа с тысячей высококвалифицированных сотрудников, а письмо Макнамары с резолюцией Кеннеди там висит на самом видном месте.

Американское руководство сознательно насаждает и финансирует независимые центры экспертизы в самых различных областях. В настоящее время в США насчитыва-



ется 36 так называемых «финансируемых правительством центров НИОКР» (Federaly funded research and development centers), на которые Конгресс ежегодно выделяет от 7 до 8 млрд долл. В частности, на Пентагон работают такие авторитетные центры, как Институт оборонного анализа, Корпорация *Аэроспейс*, Центр военно-морского анализа и другие.

Сразу после назначения Сердюкова министром обороны я опубликовал в журнале *Россия в глобальной политике* статью «Один в поле не воин», в которой предупреждал, что если он не создаст подобные независимые центры экспертизы – а только он заинтересован, чтобы они появились – у нас все будет по *принципу Питера*. То есть, используя термин Лоуренса Питера, министр останется *вершиной пирамиды без основания (a free-floating apex)*, то есть реформатором-одиночкой. К сожалению, за три года он ничего в этом направлении пока не сделал.

И поэтому мое предложение здесь заключается в том, чтобы обратиться к президенту РФ с предложением создать независимую президентскую комиссию по образцу подобных комиссий, которые создаются по ключевым вопросам не только в США (blue ribbon commissions), но и в других странах, когда решаются принципиальные вопросы обороны. Эти комиссии создаются из независимых людей, ни в коем случае не из политиков и ни в коем случае не из действующих генералов.

ЖАН МОРЕН (АТТАШЕ ПО ВОПРОСАМ ОБОРОНЫ ПРИ ПОСОЛЬСТВЕ ФРАНЦИИ В РОССИИ):

Я хотел бы рассказать о французском опыте реформирования Вооруженных сил. Реформа Вооруженных сил во Франции начиналась примерно 20 лет назад, после распада СССР и после первой войны в Персидском заливе. Наш президент Франсуа Миттеран отказался направлять призывников на эту войну. После этого президент Жак Ширак решил провести *профессионализацию* Вооруженных сил. Переход на профессиональную армию прошел в период с 1996 по 2002 гг.

В 2008 г. была написана новая Белая книга по вопросам обороны и безопасности. И сейчас снова проходит большая реформа. Ключевой вопрос любой военной реформы заключается в том, чтобы определить число военнослужащих. Обычно заявляется о необходимости сократить личный состав. Но этого недостаточно. Необходимо также покупать или производить современную военную технику.

Что такое военная реформа? Это постоянный баланс между поставкой новых вооружений для Вооруженных сил и эффективным использованием финансовых ресурсов, а также баланс в смысле политической власти. И здесь у каждой страны возникают свои трудности. Когда военные действия проводятся не на территории страны, а далеко, скажем, в Афганистане, гражданин не думает об этом. Последняя огромная война, которую *испытали* французы, – это Первая мировая война. Во время Второй мировой войны, конечно, у нас были потери. Большие потери. Но не такие, как у русских или немцев. И поэтому *смерть* для гражданского сегодня – это нечто далекое и непонятное.

По-моему, самое важное решение последней военной Белой книги – это решение сохранить весь спектр стратегических задач, сохранить независимость разведки и независимость в определении настоящей обстановки. Пока мы справляемся. Думаю, что это хороший путь. Мы справляемся с задачей поиска баланса потребностей и ресурсов.

ШЛЫКОВ: Я подведу итог. Мировой опыт нам очень может пригодиться, особенно прошлый, включая *опыт 50-летней давности (реформы Макнамары)*. Попытки перенести нынешний мировой опыт в современные российские условия – это безнадежные попытки. А вот прошлый опыт, если его правильно истолковать и форсированно применять может быть чрезвычайно полезен. А дальше надо идти *своим умом*. 🇷🇺