

ВОЕННАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тезисы Совета по внешней и оборонной политике*

ВВЕДЕНИЕ

1. Под военной реформой в Российской Федерации следует понимать комплекс политических, экономических, правовых, собственно военных, военно-технических, социальных и иных мер, направленных на качественное преобразование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, военных органов, оборонного производства и связанных с ними государственных органов и организаций с целью обеспечения достаточного уровня обороны и безопасности государства с приемлемыми затратами.

В действующем Федеральном законе "Об обороне" под "другими войсками" понимаются Пограничные войска Российской Федерации, внутренние войска МВД России, Железнодорожные войска Российской Федерации, войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ).

2. Необходимость военной реформы объективно обусловлена новым геостратегическим положением государства, коренными изменениями в стране за последние годы в политической, социальной и экономической сферах, обеспеченности её материальными и финансовыми ресурсами.

3. Военная реформа является единственным средством спасения армии и военно-промышленного комплекса, причем только в глубоко преобразованном виде. В ближайшие годы это не только и не столько вопрос обеспечения обороноспособности России от внешней опасности, сколько задача предотвращения внутренней серьезнейшей угрозы социально-политической стабильности и безопасности общества.

Правильно и своевременно проведенная военная реформа является залогом демократического развития России.

4. Успех проведения военной реформы в России в значительной, может быть даже решающей, степени зависит от определения ее места в российских демократических реформах в

* Тезисы подготовлены в рамках программы Совета "Военная реформа" (руководители программы — А.Г.Арбатов, С.А.Караганов и В.Т.Третьяков.

В основу тезисов положен доклад, представленный авторским коллективом под руководством А.Г.Арбатова, а также материалы обсуждения проблем военной реформы на заседаниях рабочей группы СВОП, ранее опубликованные в "Независимой газете" и "Независимом военном обозрении" статьи и материалы по итогам этих дискуссий.

Публикуемый вариант тезисов обобщен рабочей группой под руководством С.В.Кортунова (Богомолов В.И., кандидат военных наук, Викулов С.Ф., заслуженный деятель науки Российской Федерации, Владимирова А.И., вице-президент Ассоциации независимых военных экспертов, Золотарев П.С., член СВОП, кандидат технических наук, Мешалкина Р.Е., кандидат экономических наук).

По традиции СВОП предложил свои членам, а также политикам и экспертам, представителям делового мира и средств массовой информации, согласным с основными положениями тезисов, подписать их. Представители исполнительных органов власти, согласные с содержанием тезисов, как правило воздерживаются от подписания, либо делают это в личном качестве.

Тезисы подписали: члены СВОП — **В.П.Аверчев**, депутат Государственной Думы, **А.Г.Арбатов**, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по обороне, **С.Е.Егоров**, президент Ассоциации российских банков, **С.А.Караганов**, председатель Коллегии СВОП, заместитель директора Института Европы РАН, член Президентского совета, **Е.А.Киселев**, вице-президент телекомпании НТВ, **О.В.Киселев**, председатель Совета директоров АО "Мосэкспо", член Президентского совета, **С.В.Кортунов**, кандидат исторических наук, **Н.В.Михайлов**, член Коллегии СВОП, **А.В.Мордовин**, вице-председатель Коллегии СВОП, **В.А.Никонов**, президент Фонда "Политика", **С.П.Половников**, президент корпорации "Компомаш", **А.М.Салмин**, председатель Совета Российского общественно-политического центра, член Президентского совета, **В.Т.Третьяков**, главный редактор "Независимой газеты", **А.В.Цалко**, Президент Ассоциации социальной поддержки уволенных с военной службы "Отечество", **А.В.Федоров**, Директор Фонда "Политические исследования", **С.М.Шахрай**, полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде РФ; приглашенные эксперты — **А.А.Коновалов**, президент Института стратегических оценок, **С.К.Ознобищев**, директор Института стратегических оценок.

целом. Для того, чтобы найти это место, необходимо четко осознавать, что речь идет именно о **военной реформе**, а не только о реформе Вооруженных Сил.

Военная реформа — важнейшее именно политическое, а не сугубо военное мероприятие. По существу она связана со всем комплексом демократических преобразований России, включая формирование их трех основных блоков: гражданское общество, рыночная экономика и правовое государство.

Построение **гражданского общества** предполагает помимо всего прочего установление гражданского контроля не только над Вооруженными Силами, но и над силовыми структурами в целом, а также социальные и материальные гарантии военнослужащим, формирование в обществе ощущения престижности военной службы, устранения возникших противоречий между армией и обществом.

Переход к **рыночной экономике** сопровождается формированием рынка труда, что неизбежно создает объективные экономические предпосылки перехода от комплектования войск по призыву к смешанному, а в перспективе и к добровольному приему на службу по контракту. Рыночная экономика предполагает также и реструктуризацию оборонного комплекса; эффективную в экономическом и технологическом отношении конверсию военного производства и военных технологий, перепрофилирование занятого в “оборонке” рабочего, инженерного и управленческого персонала, адаптацию к гражданской жизни офицеров, увольняемых в запас в ходе неизбежного сокращения Вооруженных Сил.

Создание **правового государства** подразумевает выработку целого комплекса важнейших документов, относящихся к деятельности системы национальной безопасности и регулирующих правовые основы формирования, функционирования и применения Вооруженных Сил и других силовых структур. Правовое государство предполагает и открытый — по крайней мере в значительной своей части — военный бюджет и его демократическое постатейное обсуждение в парламенте.

5. Для России военное реформирование — проблема не новая. История военного строительства в России знает несколько военных реформ. К первой реформе обычно относят преобразования, проведенные Иваном IV в середине XVI века. Вторую реформу проводил Петр I в начале XVIII века. Затем были реформы во второй половине XIX века, в начале XX, наиболее существенные и близкие к нам — в 1924-25 гг., после окончания гражданской войны. (Более подробно см. Военная реформа: История и перспективы. Под ред. Н.А.Чалдымова. М.: Изд. предприятие "Обновление", 1991 г.)

У всех проводимых военных реформ есть общее. Оно состоит в том, что основным ее содержанием является:

- изменение системы военного управления, начиная от системы государственного управления до войскового уровня;
- изменение технического состояния войск и военно-технической политики в целом, включая военное производство;
- изменение принципов комплектования войск;
- совершенствование системы подготовки кадров, в том числе офицерских кадров;
- изменение организационно-штатной структуры войск и принципов их дислокации.

Военная реформа затрагивает все перечисленные элементы или их часть. Каково состояние военного реформирования у нас в настоящее время, каковы взгляды на военную реформу различных специалистов и руководителей?

В последние десятилетия очередной всплеск дискуссий о военной реформе пришелся на рубеж 90-х годов. До августа 1991 года бывший министр обороны Язов Д.Т. активно доказывал, что реформирование войск, а особенно переход на профессиональную основу, невозможен ни по экономическим, ни по политическим мотивам. Эта позиция строилась на предпосылке, что армия будет оставаться по задачам, численности, структуре такой же, как и раньше, но только профессиональной.

При таких предпосылках вполне естественно получалось, что на армию нужно будет тратить намного (по расчетам Д.Язова в 6 раз) больше средств, что, конечно же, невозможно. Другого вывода ожидать было заведомо бесполезно. Кроме того, у него были и идейные возражения: профессиональную армию он называл наемной и считал, что это будет непатриотичная армия из чужеродных наемников, которые не смогут надежно защитить нашу страну. Но нужно отдать должное, что военным ведомством был выработан документ, содержащий изложение его концепции, ее можно было читать, обсуждать, искать компромисс.

Одна из наиболее ясно выраженных точек зрения на военную реформу в последние годы высказана бывшим министром обороны Грачевым П.С., который не однажды говорил, что военная реформа должна состоять в том, что нужно, во-первых, обеспечить достаточное финансирование, во-вторых, укомплектовать войска до штатной численности. Эту трактовку существа военной реформы конечно же нельзя считать состоятельной. Прежде всего эти высказывания подтверждают известную мысль о том, что система сама себя реформировать не может. Инициатива и содержание реформы должно исходить от надсистемы. Здесь же скрывается основа подмены понятий военного строительства и военной реформы, о которых шла речь выше. В условиях российской действительности руководить как военным строительством в целом, так и военной реформой должен Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации.

Наконец, бывший министр обороны России Родионов И.Н. предлагал свой вариант военной реформы, но тоже основанной на резком увеличении финансирования Вооружённых Сил, которое Россия позволить себе не могла. И в этом смысле прослеживается закономерность в эволюции взглядов министров Д.Язова, П.Грачёва и И.Родионова от определённого конструктивизма при назначении на должность (И.Родионов) до активного консерватизма, выражающегося формулой: "оставить все как есть, но дать намного больше денег".

Учитывая исключительную сложность и важность проблемы военного реформирования, Комитет по обороне Государственной Думы даже разработал проект федерального закона "О проведении военной реформы в Российской Федерации". Однако необходимость принятия и содержание проекта закона вызывает серьезные разногласия и поэтому его рассмотрение неоправданно затягивается.

Следует отметить, что до 1992-1994 гг. военная реформа не продвигалась в основном из-за непонимания ее необходимости. В последующем такое понимание появилось, но не была проявлена достаточная политическая воля для ее проведения. Сейчас в обществе и у специалистов есть понимание сути военной реформы, есть политическая воля проведения реформы. Однако решимость реализовать замыслы реформирования просматривается только у руководства Вооруженных Сил. Поэтому возникает опасение, что Россия может получить только реформу лишь части военной системы государства, а именно — Вооруженных Сил, что, конечно же, не решит проблемы в целом.

1. УСЛОВИЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ

Военные потребности страны теоретически должны формироваться исходя из внешних угроз ее безопасности. Они фиксируются в военной доктрине. Однако на практике, и в сегодняшней России особенно, военная доктрина представляет своего рода компромисс между военными потребностями, с одной стороны, и с реальными экономическими, научно-техническими, социальными, демографическими и другими возможностями государства, с другой стороны.

1.1. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

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

1.1.2. В краткосрочной перспективе внешняя угроза для Российской Федерации невелика. У нас за это время не появится врагов, которые, как в период холодной войны, могли бы в любой момент начать вооруженную агрессию. Конечно, вызывает опасение расширение Североатлантического альянса, превратившегося в доминирующую военную силу в Европе. Но у России сегодня нет острых политических или экономических конфликтов со странами НАТО, во всяком случае, таких конфликтов, которые могли бы привести в ближайшем будущем к крупномасштабной войне. Важным фактором обеспечения международной безопасности является комплекс договоров о контроле над вооружениями. Они способствуют большей предсказуемости ситуации и делают маловероятным внезапное нападение, и обеспечивают достаточное стратегическое предупреждение. Российская Федерация обладает также все еще мощными стратегическими ядерными силами, способными сдержать агрессора.

Вместе с тем не исключены локальные конфликты, в которые может быть втянута Россия.

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

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

Однако, эта потенциальная угроза может быть практически исключена в случае трансформации НАТО в организацию иного рода, нежели военно-политический союз для коллективной обороны. Такая трансформация предполагает ликвидацию коллективных вооруженных сил в их современном виде, сокращение их нынешних суммарных уровней в 3-4 раза, вывод всего тактического ядерного оружия США из Европы, переориентацию многосторонних контингентов и военных штабов только на миротворческие функции, готовность НАТО в принципе принять Россию в качестве полноправного партнера в осуществлении новых миротворческих функций альянса.

В среднесрочной перспективе (5-10 лет) не исключено возникновение серьезных противоречий между Китаем и российскими союзниками в регионе (Казахстан, Киргизия, Таджикистан), а также между Китаем и Монголией. Хотя в настоящее время нет оснований прогнозировать какие-либо агрессивные намерения со стороны Китая, ряд объективных факторов не позволяет полностью сбросить со счетов возможность серьезных противоречий между Китаем и Россией, способных создать проблемы безопасности и для российской территории (Забайкалье и Приморье).

Такой возможный сценарий — самая большая и непосредственная угроза интересам России в обозримый период. Она требует подготовки к проведению крупной трансрегиональной операции. Если такой прогноз сбудется, то потребуются заблаговременное развертывание на восточных границах передовой сдерживающей оборонительной группировки и обеспечение возможности ее усиления в течение нескольких месяцев с использованием 90% всех остальных сил общего назначения. Хотя вероятность этого сценария пока представляется весьма отдаленной, он должен учитываться при российских военных поставках Китаю, на переговорах о сокращении вооруженных сил в приграничных районах, а также в общей политике России в Азиатско-Тихоокеанском суперрегионе.

Допустимо предположить военное взаимодействие Китая с КНДР, но не с Японией, Южной Кореей или США. Скорее, они могут быть партнерами России, что в решающей степени зависит от российской дипломатии в последующий период. В частности, несмотря на наличие спорных территорий, вероятность военного нападения Японии (тем более, без поддержки США) можно смело сбросить со счетов. Если же через 5-10 лет Япония пойдет по пути ремилитаризации и военной автономии от США, для сдерживания ее гипотетической угрозы с моря хватит

потенциала ядерного сдерживания ограниченных, но эффективных сил флота и морской авиации берегового базирования.

1.1.4. Наиболее сложно дать долгосрочный прогноз. Если не удастся создать региональной системы безопасности в Европе и АТР, укрепить механизмы обеспечения глобальной безопасности под эгидой ООН, то нельзя исключать возобновление типичного для многополярной системы международных отношений острого соперничества между новыми центрами силы, их попыток установить господство над регионами, имеющими жизненно важное значение для России и даже над некоторыми районами самой Российской Федерации.

Вероятность нападения на Российскую Федерацию со стороны какой-то крупной державы или коалиции сегодня мала. Поэтому призывы “готовиться к отражению агрессии любого вида и размахов, в том числе, и к участию в крупномасштабной войне”, лишают нашу военную политику каких-либо приоритетов. Ни одно государство, а Россия в ее нынешнем экономическом состоянии тем более, не в состоянии парировать в одиночку весь спектр потенциальных угроз. Более того, у нас продолжает сказываться и прежняя инерция подготовки к новой мировой войне, то есть к наименее вероятному для ближайшего будущего сценарию. В то же время лишь на словах признается приоритет наиболее реальных угроз от приграничных и локальных конфликтов.

1.1.5. Военное прогнозирование должно исходить из того, что регулярные российские Вооружённые Силы не будут применяться в боевых действиях против других республик бывшего СССР, где отсутствуют сколько-нибудь боеспособные армии. Исключением может быть лишь тот случай, если эти страны станут членами враждебных России союзов, позволят разместить на своей территории зарубежные вооруженные силы и с этих плацдармов будет предпринято неспровоцированное нападение на российскую территорию, граждан, имущество или объекты ВС.

С другой стороны, российские ВС могут применяться для защиты от вооруженного нападения извне других стран-членов системы коллективной безопасности СНГ по их просьбе. В этих случаях российские силы будут в основном поддерживать местные войска с воздуха и с моря, предоставлять оружие и тыловое обеспечение и лишь в крайнем случае сами примут участие в наземных боевых действиях, если этого потребуют действительные интересы безопасности России и наличие агрессии извне.

В отличие от защиты союзников от нападения извне, участие российских ВС в миротворческих операциях в пределах СНГ (в конфликтах между странами СНГ или внутри них) должно происходить в составе многосторонних контингентов, желательно — под эгидой ООН или ОБСЕ и, по возможности, не за счёт российского военного бюджета. Тем более это относится к операциям в “дальнем зарубежье”. В принципе, для таких функций будет достаточно поддерживать и обучать не более 2-3 легких дивизий (в основном, воздушно-десантные войска).

1.2. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПРОГНОЗ

1.2.1. Военную реформу Россия вынуждена проводить в условиях кризиса, который затронул все отрасли экономики. Россия сегодня по ряду ключевых показателей отстает от главных центров силы в современном мире. На долю Российской Федерации приходится примерно 2% мирового экономического производства, 2,5% населения, 4% военных расходов и 6% вооруженных сил. По такому показателю, как величина ВВП на душу населения, мы находимся на 46-ом месте в мире.

1.2.2. Прогноз Правительства Российской Федерации по основным макроэкономическим показателям представлен в таблице.

В период до 2000 года предполагается возрастание ВВП с темпом 2-4% (в период с 2001 по 2005 год 3-5%) в год. Поэтому даже при стабильной доле расходов на оборону в ВВП их абсолютный объём будет возрастать. Обеспечение устойчивого экономического роста страны в период до 2005 года возможно лишь при условии, что средства, выделяемые на оборону, правоохранительную деятельность и безопасность, не превысят 35% всех расходов федерального бюджета. Это должно составить не более 5,5% ВВП, в том числе на оборону 3,9%. Превышение

сверх указанных сумм расходов приведёт к снижению ВВП страны и ухудшению финансирования всех расходов, в том числе оборонных.

Показатели	Прогноз			
	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Валовой внутренний продукт, в % к предыдущему году в трлн. руб.	98-100 2550-2600	102 2750-2800	103-104,5 3000-3100	103-105 3250-3400
Расходы на национальную оборону, в % от ВВП	3,26	3,4	3,9	3,86
Расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, в % от ВВП	1,48	1,43	1,59	1,52
Суммарные расходы на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность, в % от ВВП	4,74	4,83	5,49	5,38
Индекс-дефлятор ВВП, в % к предыдущему году	115	106,3	106	105
Среднегодовая численность населения, млн. чел.	147,1	146,8	146,4	146,1

Программой Правительства Российской Федерации “Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах” предусматривается увеличение к 2001 году удельного веса затрат на научно-исследовательские работы (НИОКР) с 12 до 14 %, расходов на закупки вооружения и военной техники (ВВТ) с 20 до 30-50% суммарных расходов на оборону.

1.2.3. Армию нужно и можно сократить, а расходы реструктурировать в пользу перспективных вложений средств. Однако, и сама акция по сокращению численности войск потребует немалых затрат. Например, сокращение одного офицера стоит 100-130 млн. руб. (выходное пособие, жилье, переезд и т.п.). По оценкам экспертов Минобороны затраты на сокращение численности ВС на 70 тысяч чел. составят около 9 трлн. руб.

Значительные затраты потребуются также при постановке на хранение и утилизацию вооружения и военной техники, при решении проблем высвобождаемых военных городков и их инфраструктуры, передислокации реформируемых воинских частей и организаций и т.п.

1.3. СОСТОЯНИЕ ВОЕННОГО БЮДЖЕТА

1.3.1. Несмотря на общий глубокий кризис российской экономики, расходы на военные нужды продолжают ежегодно планироваться высокими. Суммарные расходы на оборону, правоохранительную деятельность, содержание пограничных и внутренних войск, мобилизационную подготовку, дотации закрытым административно-территориальным образованиям Минобороны и Минатома, другие расходы, обеспечивающие силовые структуры, весьма существенны и составляют около 40% доходной части федерального бюджета.

Раздел "Национальная оборона" в бюджете на 1997 г. является самым большим — 19,69% и сохраняется, по отношению ко всем другим разделам, примерно на уровне последних лет (1994 г. — 20,89%, 1995 г. — 20,85%, 1996г. — 18,92%). При этом, доля военных расходов по отношению к ВВП заметно упала: если в бюджете 1994 года она равнялась 5,6%, а 1995 года — 6,38%, то в этом году ожидаются на уровне менее четырех процентов. Это говорит о том, что относительные расходы на национальную оборону снижаются.

1.3.2. Ситуацию с финансированием Минобороны России можно охарактеризовать как хронический кризис, усугубляющийся из года в год и являющийся во многом следствием непринятия решений по приведению структуры, боевого состава и численности Вооружённых Сил Российской Федерации и других войск в соответствие с реальными угрозами и экономическими возможностями страны.

Более того, уже после принятых решений о сокращении Вооружённых Сил Российской Федерации продолжается практика сохранения их фактической численности за счёт увеличения количества военнослужащих, содержащихся вне численности, и постоянного повышения их должностных категорий, что создаёт дополнительную нагрузку на федеральный бюджет.

В последние три года бюджетные назначения по статье "Национальная оборона" планировались на уровне 3,5—4 % ВВП. Однако фактические расходы на самые необходимые нужды войск превышали 5 % от ВВП. Поэтому, несмотря на финансирование практически в полном объеме законодательно утвержденных расходов на строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации, переходящая задолженность, по данным Минобороны России, ежегодно удваивалась и составляла: в 1995 году — 7,8 трлн. рублей, в 1996 году — 16,4 трлн. рублей, на начало 1997 года — уже более 34 трлн. рублей (при запланированных в федеральном бюджете расходах на эти цели в объеме 68,0 трлн. рублей). При этом существенно возросла доля расходов на денежное довольствие и заработную плату, которая составляла в 1994 году 43,1% от расходов на содержание Вооруженных Сил Российской Федерации, а в 1996 году достигла 72,3%, то есть увеличилась в 1,7 раза.

Продолжается погашение задолженности Минобороны России за 1996 год денежным зачетом на сумму 14 трлн. рублей (без привлечения средств федерального бюджета на 1997 год).

Ведется работа по переводу Минобороны России на финансирование через органы федерального казначейства с целью гарантированного доведения бюджетных средств до их получателей.

Сформирована нормативная база финансирования продовольственного обеспечения армии и флота на конкурсной основе.

Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающий детализацию и унификацию военных расходов, что должно повысить обоснованность бюджетных заявок и контроль за эффективностью использования выделяемых средств. Разработан, однако не принимается Государственной Думой, проект федерального закона о военных расходах, который должен регламентировать порядок разработки, согласования, исполнения военного бюджета и контроля за расходованием средств, выделяемых силовым структурам государства.

Завершается разработка мер по улучшению обеспечения военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы, за счет формирования фонда служебного жилья и использования жилищных сертификатов.

С 1998 года в Минобороны России планируется введение единой системы бухгалтерского учета, включая учет кредиторской задолженности.

1.3.3. В бюджете 1997 г. впервые отдельной строкой выделены средства (3,72 трлн. руб.) на реализацию военной реформы, в том числе запланировано на выплату выходного пособия и других компенсаций увольняемым военнослужащим (1,6 трлн. руб.), а также на обеспечение жильем военнослужащих, увольняемых в запас. Приостановлена тенденция последних лет относительного роста доли затрат на содержание Вооружённых Сил и снижение доли инвестиционных статей — научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР), закупки вооружения и военной техники (ВВТ), строительство.

1.3.4. Разница между размером российской армии и ее финансированием в последние годы разрешается за счет ухудшения состояния содержания, материального обеспечения, ремонта, боеготовности и боеспособности российских ВС, путем сокращения оборонного заказа в среднем в десять раз, потери научно-технического потенциала, роста армии бездомных офицеров, задержек с выплатой денежного довольствия и зарплаты. Даже минимальный запрос Минобороны в бюджете на 1997 г. (160,3 трлн. руб.) в полтора раза превышал выделенные в итоге средства (104,3 трлн. руб.). После секвестирования федерального бюджета эта сумма уменьшится.

1.3.5. Вся серьезность положения в российской армии высветили чеченские события. И речь не столько в ее окончательном результате с чисто военной точки зрения — история дала немало примеров бесперспективности попыток решения силовым методом подобных проблем. Чеченские события наглядно продемонстрировали перед всем миром плохую укомплектованность

и слабую оснащенность армии, отсутствие в ней дисциплины и элементарного порядка, недостатки принципа комплектования по призыву, некомпетентность значительной части командования.

1.4. ПРОБЛЕМА ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ

1.4.1. Демографические ограничения Российской Федерации в сочетании с массовым уклонением от призыва подрывают боеготовность Вооружённых Сил, делают их небоеспособными.

Сегодня в России призывной контингент (возраст 18-27 лет, не служившие в армии) насчитывает в общей сложности до 1,7 млн. человек. Ежегодно из них призывается около 400 тыс. чел. Однако, при кажущейся достаточности людских ресурсов некомплект рядового и сержантского состава достигает 40%.

Согласно действующим законам, количество граждан, пользующихся по различным причинам освобождением от военной службы, составляет 15,3%. Из всех студентов 65% имеют отсрочку от призыва.

1.4.2. У молодого пополнения, которое приходит на призывные пункты, отмечается в последние годы устойчивая тенденция к снижению качественных характеристик. По данным 1996 года у 28% новобранцев отмечены признаки отставания в умственном развитии. Каждый четвертый из них имел ослабленное здоровье и хронические заболевания. До 40% не могли выполнить элементарные нормативы по физической подготовке. 11,5% имели дефицит веса. Если в 80-х годах высшее и среднее образование имело свыше 90% молодого пополнения, то в 1995-1996 гг. число таких призывников едва превысило 70%. Каждый четвертый новобранец уже испытал на себе в гражданских условиях издевательства и унижения со стороны сверстников. 12% молодых парней, приходящих служить в Сухопутные войска, регулярно употребляют спиртные напитки, 8% — пробовали наркотики, и столько же состояло на учете в милиции за различные правонарушения. У примерно 7% призывников отмечена склонность к суицидным проявлениям.

1.4.3. Ситуация с комплектованием армии усугубляется тем, что для Вооруженных Сил существует большое косвенное бремя — это наличие еще 15 федеральных структур, которые тоже претендуют на призывной контингент. Они лучше Вооруженных Сил обеспечены деньгами и имеют многочисленный личный состав. МВД имеет около 540 тыс. человек плюс 260 тыс. в составе внутренних войск, Железнодорожные войска — 80 тыс., погранвойска — 230 тыс., МЧС — 70 тыс., стройбат — 100 тыс. и пр.

1.5. СОСТОЯНИЕ ОБОРОННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

1.5.1. В оборонной промышленности РФ в настоящее время сложилась крайне тяжелая, близкая к критической, ситуация. В целом уровень производства для военных нужд составляет около 5% от уровня 1990 года. Спад производства на предприятиях ВПК сегодня более значителен, чем в целом в российской промышленности. За период 1990-1995 гг. реальные расходы на закупки ВВТ сократились в 14,1 раз (в долларовом эквиваленте со 130 до 8 млрд. долл.), на НИОКР — в 13 раз (с 60 до 5 млрд. долл.). Для сравнения: США в нынешнем году тратят на закупки техники 42 млрд. долл., на НИОКР — 35 млрд. долл. Продолжение политики минимального государственного финансирования оборонных предприятий, подталкивающей их к вынужденному переходу на выпуск народнохозяйственной продукции, может привести к неконтролируемому даже со стороны руководства предприятий распаду наиболее важных для страны разработок, технологий и производств. Этот процесс фактически уже начался и продолжает набирать силу.

1.5.2. Наряду со спадом промышленного производства наблюдаются простои производственных мощностей, их низкая загрузка и, как следствие, отток кадров из "оборонки". Среднемесячная зарплата одного работника в сфере ВПК составляет около 65% от средней по России, и менее 60% от средней по промышленности. Снижение численности работников идет, в

основном, за счет молодых и высококвалифицированных кадров, недовольных низким уровнем оплаты труда. Сегодня значительная часть персонала оборонных предприятий составляют пенсионеры и работники предпенсионного возраста.

1.5.3. Вследствие распада СССР, значительная часть конструкторских бюро и заводов ВПК оказалась за пределами России. Достаточно упомянуть только сферу разработок и изготовления ракетной техники и систем управления ею, важнейшие предприятия которой остались на Украине (Днепропетровск, Киев, Харьков), в Белоруссии, Казахстане, Прибалтике, других странах СНГ. Восстановить в полной мере требуемую кооперацию за счет своих сил и средств России пока не удалось.

1.5.4. Структура и состояние отечественной оборонной промышленности характеризуется:

- жёсткой специализацией предприятий по подотраслям в привязке к этапам и стадиям жизненного цикла производства: НИИ, ОКБ и серийные заводы с сильной дифференциацией размеров (объёмы производства, численность, стоимость основных производственных фондов и т.д.);
- практически все предприятия являются монополистами и относятся к одной из двух организационно-правовых форм — они либо государственные унитарные, либо являются акционерными компаниями с разной долей акций, находящихся в федеральной собственности. Монополизированность и крайне низкая диверсифицированность создаёт неустойчивость по отношению к колебаниям спроса;
- предприятия дислоцированы по всей территории России и с точки зрения транспортной составляющей кооперационных связей расположены, как правило, некомпактно и нерационально в отношении транспортных издержек и в этом смысле очень чувствительны к транспортным тарифам;
- производственные мощности предприятий на данный момент сильно завышены к сложившемуся и ожидаемому в обозримой перспективе спросу на ВВТ, в том числе и с учётом возможных экспортных поставок. Эти мощности во многих случаях неперепрофилируемы, неликвидны и поэтому необратимо избыточны;
- значительная часть предприятий являются градообразующими и определяющими экономику города или региона, что создаёт немобильность основных средств и рабочей силы и порождает проблемы занятости населения города или региона;
- сокращение рынка, неэффективная конверсия, отсутствие оборотных средств привело к неспособности воспроизводственного развития большинства предприятий и старению технологической базы. Значительная часть предприятий находится в предбанкротном состоянии. Инвестиции в развитие технологической базы последние годы практически не проводились.

2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ

2.1. Военная реформа предполагает проведение мероприятий не только в Вооруженных Силах Российской Федерации, но и во всей военной системе, включающей войска всех силовых ведомств, органы государственного и военного управления, а также в системе мобилизационной подготовки государства и оборонно-промышленном комплексе.

2.2. В ходе военной реформы должен в полной мере реализоваться конституционный принцип: человек является высшей ценностью. Обязанность государства — создать военную систему и иметь военно-техническую политику, которые направлены на максимальное сохранение жизни граждан России, в том числе военнослужащих, в мирное время и минимизацию потерь личного состава в ходе боевых действий.

2.3. Военная система, включающая в себя различные войска (Вооруженные Силы, войска Гражданской обороны, войска ФПС, внутренние войска МВД и др.) должна быть основана на единой системе управления, заказов вооружения и подготовки военных кадров, воспитания личного состава войск, его социально-экономической защиты.

2.4. Инфраструктура войск, включая систему тылового и финансового обеспечения, должна быть максимально унифицирована и централизована.

2.5. Мероприятия военной реформы должны быть согласованы с экономическими возможностями государства.

Реализация этих общих принципов должна осуществляться посредством:

- последовательного перехода к смешанному принципу комплектования войск, а в последующем — к полностью профессиональной армии;
- создания приоритета технических средств в решении боевых задач и создания условий для максимально возможного жизнеобеспечения личного состава войск, а также соответствующего пересмотра основ боевого применения войск;
- обеспечения в ходе реформ сохранения уровня материального обеспечения и повышения престижности службы военнослужащих, гуманизации военного образования офицерских кадров на основе традиций Российской армии и мировой культуры;
- обеспечения определённости в перспективах развития систем вооружений и в государственных оборонных заказах как необходимого условия оптимизации военно-технической политики и развития оборонно-промышленного потенциала;
- оптимизации структуры систем оружия, ранжирования средств вооружённой борьбы, видов Вооружённых Сил и родов войск по их вкладу в обеспечение оборонной безопасности (РВСН, ВДВ и т.д.), увеличения доли НИОКР и перспективных образцов оружия, прекращения производства устаревших образцов и — в результате — установления соответствующих приоритетов финансирования разработки и производства образцов и систем оружия;
- применения программно-целевого принципа не только для планирования развития систем вооружения, но и для развития всей военной системы государства;
- создания единой системы тылового обеспечения силовых структур в местах дислокации;
- централизации руководства силовыми министерствами с использованием единого органа координации подготовки решений Президента Российской Федерации;
- единства системы финансово-экономического обеспечения силовых структур, оптимальности государственной военно-финансовой политики, максимально-возможной открытости и детальности военного бюджета с учётом мирового опыта;
- единства системы подготовки военных кадров для войск и координации секретарём Совета обороны направлений и организации военно-научных исследований, создания учебно-научных комплексов;
- оптимизации структуры войск по категориям военнослужащих и их видовой структуры;
- правового обеспечения мероприятий военной реформы.

3. Задачи Вооружённых Сил

3.1. Существенное значение для проведения военной реформы имеет четкое разделение функций между Вооружёнными Силами и всеми другими войсками, а внутри Вооружённых Сил — между видами и родами войск.

3.2. Военная реформа должна предусматривать, чтобы Вооружённые Силы России не применялись для разрешения политических конфликтов между разными политическими группировками внутри страны и между ветвями власти, для любых карательных и иных силовых акций на российской территории. Единственная нормальная внутренняя функция Вооружённых Сил — спасательные действия во время стихийных бедствий, эпидемий и техногенных катастроф.

3.3. Основной задачей Вооружённых Сил России должно быть обеспечение безопасности страны и союзных ей государств от внешних военных угроз, их территориальной целостности,

суверенитету, экономическим и политическим интересам. Вооружённые Силы также должны обеспечивать российское участие в международных миротворческих акциях, организуемых ООН, ОБСЕ, СНГ, — в соответствии со статусом России как великой державы и правопреемницы СССР для поддержания международной безопасности, режима ограничения вооружений и разоружения.

3.4. В ближайшем будущем главной угрозой для безопасности России может быть не нападение извне, а внутренние проблемы: вооруженный сепаратизм, политический реваншизм, этнические и социальные столкновения, организованная преступность, и прочее. Это предполагает повышенное внимание к так называемым другим войскам и вооруженным формированиям, предназначенным для обеспечения внутренней безопасности страны. Необходима гораздо более тесная координация деятельности этих структур под руководством специально созданного или существующего органа (Совет Безопасности или Совет обороны).

Тем не менее, несмотря на малую вероятность вооруженной агрессии против РФ в обозримом будущем, функция обеспечения внешней безопасности не снимается с российских Вооруженных Сил, прежде всего в плане сдерживания любой гипотетической угрозы. Более того, их потенциал — в первую очередь это касается ядерных сил — как раз и должен оставаться главной гарантией как недопущения прямой угрозы агрессии против РФ в ближайшем будущем, так и поддержания престижа и статуса России в мире в качестве великой державы.

3.5. Задачами Вооруженных Сил являются:

3.5.1. В целях предотвращения военных конфликтов и сдерживания потенциальных агрессоров от развязывания любых войн против Российской Федерации:

- своевременное вскрытие совместно с силами и средствами Службы внешней разведки, Федеральной службы безопасности, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел и Федеральной пограничной службы Российской Федерации готовящегося вооруженного нападения или угрожающего развития ситуации и предупреждение о них высшего руководства государства;
- поддержание состава и состояния стратегических ядерных сил на уровне, обеспечивающем нанесение заданного ущерба агрессору в любых условиях обстановки; поддержание стабильного стратегического баланса с США в рамках договоров по СНВ-2 и СНВ-3;
- поддержание боевого потенциала группировок мирного времени войск (сил) общего назначения на уровне, обеспечивающем отражение агрессии локального (регионального) масштаба с проведением частичного мобилизационного развертывания и регионального масштаба с проведением полномасштабного стратегического развертывания;
- охрана государственной границы в воздушном и морском пространстве.

3.5.2. В целях защиты суверенитета и территориальной целостности, других жизненно важных интересов в случае совершения агрессии против Российской Федерации:

- отражение ударов противника с воздушных, сухопутных и морских направлений;
- нанесение поражения противнику, создание условий для прекращения военных действий на возможно более ранней стадии и заключения мира на условиях, удовлетворяющих интересам Российской Федерации;
- ведение военных действий совместно с вооруженными силами союзных государств в соответствии с международными договорами и обязательствами;
- в ядерной войне гарантированное нанесение заданного ущерба агрессору в ответных действиях в любых условиях обстановки.

3.5.3. При участии в миротворческих операциях, проводимых по решению Совета Безопасности ООН или других органов коллективной безопасности:

- разъединение вооруженных группировок конфликтующих сторон;
- обеспечение доставки гуманитарной помощи гражданскому населению и его эвакуации из зоны конфликта;

- блокирование района конфликта с целью обеспечения выполнения санкций, принятых международным сообществом.

3.5.4. По решению Федерального Собрания Российской Федерации для содействия органам внутренних дел и внутренним войскам Министерства внутренних дел, органам безопасности Федеральной службы безопасности Российской Федерации силы и средства Вооруженных Сил могут привлекаться к разъединению противоборствующих сторон, блокированию района конфликта и защите стратегически важных объектов на территории России, нанесению точечных ударов по военным объектам.

Кроме того, Вооруженные Силы могут быть привлечены к выполнению перебросок необходимых сил и средств, проводимых с целью усиления действующих группировок внутренних войск и других войсковых формирований и обеспечения их бесперебойного материально-технического снабжения.

3.5.5. Другими задачами Вооруженных Сил могут быть: содействие пограничным и внутренним войскам в охране государственной границы Российской Федерации, морских коммуникаций, важных государственных объектов и экономических зон, в борьбе с терроризмом, наркобизнесом и пиратством.

Силы и средства Вооруженных Сил и других войск могут привлекаться для оказания помощи населению при ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий.

Задачи, возложенные на Вооруженные Силы, определяют цели и направленность их строительства до 2000 года.

4. ПРИОРИТЕТЫ ВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

4.1. Ядерное сдерживание будет оставаться стержнем системы национальной обороны России. При этом его следует рассматривать не как инструмент текущей политики, а в первую очередь как надежную гарантию безопасности на период глубоких преобразований в стране, включая проведение военной реформы.

Акцент, который предлагается делать на дальнейшее развитие Сил ядерного сдерживания (СЯС), объясняется не только их решающей ролью в обеспечении надежного сдерживания потенциального агрессора, но и гораздо меньшей затратностью по сравнению с другими компонентами Вооруженных Сил. Численность СЯС с учетом обеспечивающих систем предупреждения о ракетном нападении и космических систем военного назначения не превышает сегодня 250 тыс. человек, **а расходы на них составляют лишь 10-15% от общих расходов на оборону.**

4.2. Разумный допустимый минимум российских СЯС может, в принципе, быть и ниже уровня ядерных сил США. Однако более целесообразно вести сокращение СЯС на двусторонней основе в рамках договоров по СНВ-2, СНВ-3 и последующих договоров.

Главное — не допустить обвального сокращения российских стратегических вооружений по естественным причинам (выработка ресурса при нехватке средств для восполнения).

4.3. Рациональный состав СЯС РФ должен определяться исходя из того, что основной концепцией их гипотетического применения должны являться ответные действия после получения достоверной информации о состоявшемся ядерном нападении на Россию.

Опора на ответный удар определяет приоритетность развития не только наиболее выживаемых компонентов собственно ядерных сил (в первую очередь, мобильных наземных ракетных комплексов на полевых позициях и подводных ракетноносцев на боевом патрулировании), но и их системы предупреждения, управления и связи. Эти системы по ресурсному обеспечению должны стать приоритетными, особенно при глубоком количественном сокращении ядерных арсеналов, предстоящем в ближайшее десятилетие в рамках договоров, а также и независимо от них — по экономическим и техническим причинам.

4.4. Потенциал сдерживания гипотетического широкомасштабного неядерного нападения со стороны крупнейших держав, может поддерживаться за счет ограниченного (до 300

боеприпасов), живучего и рассредоточенного потенциала тактического ядерного оружия (ТЯО), прежде всего, на самолетах фронтовой авиации. Это оружие — крайнее средство для ударов по ключевым военным объектам и группировкам превосходящего противника.

4.5. По обычным вооруженным силам и вооружениям для России нет ни смысла, ни возможности стремиться к паритету с Западом как из-за его огромного превосходства в экономическом потенциале и людских ресурсах (соответственно 10-ти и 4-х кратного) и его технологических и геостратегических преимуществ (передовые базы, коммуникации и пр.), так и с учетом сохранения в обозримой перспективе действенности фактора ядерного сдерживания. Поэтому следует формировать технологический фундамент для создания перспективных систем высокоточного оружия.

4.6. С учетом рационального соотношения боевой эффективности и стоимости представляется, что из сил общего назначения важную роль должны играть ВВС (главным образом, фронтовая и истребительная авиация). В локальных и региональных конфликтах превосходство в качестве самолетов, оружия и системах управления и обеспечения дает наибольший перевес над количеством именно в сфере ВВС. Для них необходимо создавать системы высокоточного оружия для поражения объектов на всю глубину операции.

4.7. Сухопутные силы нужны компактные и боеготовые, не бульшие по размеру, чем вооруженные силы Германии или Франции, оснащенные средствами переброски с запада на восток (или на юг) и поддерживаемые мощной и современной, сравнимой с американской авиацией ВВС и ПВО.

В условиях жесткого дефицита средств мобильность достаточно крупных контингентов сил становится одним из главных требований. Поскольку Российской Федерации не сможет держать постоянно крупные группировки на западе и на востоке (как это делал СССР в 70-80 гг.), единственным выходом является "строить" наземно-воздушный "трансконтинентальный" мост между западной и восточной частями России (типа "трансатлантического" воздушно-морского моста НАТО) для обеспечения оперативной передислокации крупных контингентов войск и техники, с соответствующим развитием сети наземных и воздушных коммуникаций, передовых складов вооружений и материалов, системы их охраны и обороны. Будет повышаться роль армейской авиации, особенно транспортных и боевых вертолетов. Дальнейшее развитие и боевая подготовка воздушно-десантных войск и частей морской пехоты должны в первую очередь ориентироваться на участие в специальных операциях.

4.8. Сил и средств ВМФ должно быть достаточно для прикрытия стратегических ядерных сил морского базирования на Севере и поддержки миротворческих и спасательных операций в Балтийском и Черноморско-Каспийском бассейнах, для охраны побережья, морских экономических зон и коммуникаций в Арктике и на Дальнем Востоке, а также для ограниченного участия в акциях многосторонних военно-морских сил под эгидой ООН, ОБСЕ или в рамках Партнерства во имя мира с НАТО. Сокращение корабельного состава ВМФ будет повышать значимость морской авиации берегового базирования.

4.9. Достаточные — с учетом большой протяженности границ — погранвойска (не входящие организационно в состав ВС РФ) должны обеспечивать охрану и передовой рубеж обороны территории страны и ее союзников. Это необходимо в условиях локальных конфликтов (Таджикистан) и для защиты от нетрадиционных угроз безопасности (контрабанда, в том числе наркотиков и оружия, нелегальная миграция, браконьерство и пр.).

4.10. Основными направлениями строительства Вооруженных Сил и других войск являются следующие:

- совершенствование системы планирования военного строительства и его финансово-экономического обеспечения;
- приведение системы планирования применения Вооруженных Сил и других войск, боевой и мобилизационной подготовки в соответствие с новыми задачами;
- оптимизация управления войсками, видовой и организационно-штатной структуры Вооруженных Сил;

- структурная перестройка оборонно-промышленного комплекса, совершенствование системы заказов вооружения и военной техники, обеспечение приоритетности заказов НИОКР для оснащения войск передовой техникой;
- уточнение задач, решаемых другими войсками, уточнение их численности;
- сокращение количества министерств и ведомств, имеющих воинские формирования, приведение их состава в соответствие с требованиями федеральных законов;
- совершенствование системы боевой и мобилизационной готовности, оперативной и боевой подготовки, административного и оперативного управления путем приведения в соответствии задачи Вооруженных Сил с условиями их решения;
- создание и совершенствование группировок войск (сил) в соответствии с возлагаемыми на них задачами;
- улучшение технической оснащенности Вооруженных Сил за счет изменения военно-технической политики применительно к условиям рыночной экономики и новым межгосударственным отношениям;
- комплексное использование всех сил и средств, привлекаемых для охраны государственной границы и сокращение за счет этого пограничных войск;
- совершенствование кадровой политики, переход к современным системам подготовки, обучения и воспитания военнослужащих, отвечающих требованиям современной обстановки, задачам, стоящим перед Вооруженными Силами;
- развитие системы всестороннего обеспечения войск (сил) применительно к складывающимся условиям жизнедеятельности Вооруженных Сил;
- создание и совершенствование инфраструктуры Вооруженных Сил;
- укрепление организованности, правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах, создание эффективной системы социальной защиты военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

5. НАПРАВЛЕНИЯ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ

5.1. Создание единого **органа государственного управления** военной системой с функциями:

- координации деятельности силовых министерств, ведомств и оборонной промышленности,
- формирования и контроля кадровой и финансовой политики в части обороны, безопасности и правоохранительной деятельности.

5.2. Совершенствование системы государственно-политического и **гражданского контроля** силовой за сферой государства, в том числе за действиями должностных лиц, а также обеспечением правовой защиты личного состава, соблюдением установленного уровня транспарентности военной тематики, включая военные расходы. Система контроля должна включать в себя следующие элементы:

- органы контроля по вертикали управления Президентом Российской Федерации — Верховным Главнокомандующим, включая Совет обороны, Совет Безопасности, Контрольное управление, Государственная военная инспекция;
- Федеральное Собрание, контролирующее исполнение законов Российской Федерации в области обороны, безопасности и соблюдения конституционных прав военнослужащих в рамках института Уполномоченного по правам человека;
- Счётная палата Российской Федерации;
- Прокуратура и судебные органы власти Российской Федерации;

- Уполномоченный Совета Федерации Российской Федерации по делам военнослужащих, избираемый верхней палаты парламента по представлению Президента Российской Федерации.

5.3. Формирование **государственной идеологии** военной службы. В её основу должны быть положены: верность конституционному долгу, приоритет соблюдения государственных интересов, неукоснительное следование военной присяге и лучшим традициям российской армии.

На этой основе в совокупности с материальными факторами должен быть существенно повышен престиж воинской службы, обеспечены права человека, гражданина Российской Федерации, гордого своей причастностью к службе в войсках. Необходимо закрепить сложившуюся практику запрета на участие военнослужащих срочной службы в деятельности политических партий и органах представительной власти на постоянной основе. Военнослужащие, проходящие службу по контракту, должны приостанавливать службу в случае их избрания в представительные органы власти.

Очевидно, что государственная идеология воинской службы может быть построена только на готовности общества поддержать, а личного состава армии и флота вести справедливую войну с понятными всем целями и задачами.

Необходимо в первую очередь определиться с нашими ценностями, идеалами и национальными интересами, то есть с тем, что должно быть начертано на знамёнах России, что мы должны защищать, отстаивать и продвигать, во имя чего граждане платят налоги и содержат государство, а солдаты готовы пролить свою кровь и даже отдать свою жизнь.

Государственная идеология воинской службы должна исходить из того, что жизнь солдат и офицеров — государственная ценность, их личные свободы — неприкосновенны, а их неизбежные ограничения и риск — компенсируются условиями жизни, экономическими условиями и престижностью службы. Армия должна рассматриваться как часть общества, а не только как орудие властной структуры.

5.4. Изменение **видовой структуры** Вооруженных Сил.

5.5. Создание единой **системы запасов, тылового и технического обеспечения** и использование учебно-материальной базы, неспециализированной инфраструктуры всех силовых ведомств (Минобороны, внутренние войска МВД, ФПС, другие войска). В первую очередь необходимо провести эксперимент в военных округах под контролем Правительства Российской Федерации.

Отказ от практики, когда ряд министерств и ведомств (например, Минобороны, МВД, ФПС, ГО МЧС) имеют самостоятельные территориальные объединения и создают свою инфраструктуру, включая силы и средства управления, ремонтные органы, системы обеспечения и снабжения.

5.6. Ликвидация в структуре Министерства обороны управлений и воинских частей, не связанных непосредственно с боевой подготовкой и не оказывающих влияния на состояние боевой подготовки. В структурах Министерства обороны увеличить количество должностей, замещаемых гражданскими лицами, в том числе на руководящих должностях.

5.7. Оптимизация дислокации воинских частей и гарнизонов. Особое внимание должно быть обращено воинским частям в районах Крайнего Севера и других труднодоступных территориях.

5.8. Проведение независимой **инвентаризации** всех войсковых структур с целью выявления их состояния и фактического использования, составление реестра неликвидов. Проведение ревизии всего ремонтного фонда вооружений и военной техники в силовых министерствах.

Инвентаризация материально-вещественных ресурсов и личного состава войск и органов управления должна привести к выявлению нецелевого использования войсковых структур, органов управления и материальных ценностей и последующему их сокращению в Вооружённых Силах, других войсках.

5.9. Создание целостной системы определения потребности, выделения и контроля расходования средств федерального бюджета на **финансирование** мероприятий, связанных с обеспечением обороны, безопасности и правоохранительной деятельности государства.

Консолидация в бюджете крупных источников внебюджетных фондов.

Один из источников поиска резерва финансирования — это прозрачность бюджета, в том числе за счёт подробного классификатора.

5.10. Введение стоимостного (бухгалтерского) **учёта** во всех звеньях войсковых структур в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 1997 г. № 552. Стоимостной учёт приведёт к ликвидации “обезлички” материальных ресурсов и мнимого ощущения бесплатности всего, что поставляется в войска.

5.11. Учёт при бюджетном планировании и включение **внебюджетных средств** в сумму общих доходов и расходов, расходование которых должно контролироваться особенно тщательно.

Решение вопроса с законодательным оформлением мобилизации внебюджетных источников в качестве дополнительного источника финансового обеспечения военной реформы. Таковыми могут быть средства, получаемые в результате:

- реализации и приватизации военного имущества;
- реализации продуктов утилизации оружия и боеприпасов, продажи на лом военной техники, оставленной за рубежом (например, в Йемене, Анголе);
- выполнение воинскими подразделениями подрядных работ и предоставление иных платных услуг;
- коммерческой и экономической деятельности специальных фондов;
- мобилизации средств, полученных за счет уплаты долгов России иностранными государствами (например, Индия ежегодно погашает долги в сумме до 800 млн. долларов США).

5.12. Передача объектов **социальной инфраструктуры** Вооруженных Сил, других войск в собственность субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента России от 25 ноября 1996 года.

(Справочно. Ежегодно силовые министерства расходуют триллионы рублей на нужды, не всегда напрямую относящиеся к их деятельности (почти 5 тысяч поликлиник и госпиталей, около полусотни санаториев). Расходы на содержание инфраструктуры составляет почти 30% расходов на содержание войск. Передача социальной инфраструктуры, а это десятки тысяч зданий и сооружений, в местные бюджеты должна проходить поэтапно: в 1997 году — одна треть, в 1998 — году продолжить, а в 1999 году — завершить.)

5.13. Создание единой (федеральной) системы подготовки военных **кадров** для всех силовых министерств и ведомств.

(Все силовые министерства и ведомства имеют свою, практически не скоординированную, систему подготовки военных кадров. В Минобороны более 100 военных вузов, в том числе 18 — академических, в МВД — более 30 учебных заведений (внутренние войска — 6), в ФПС — 7 вузов и т.д., а всего — около 170 учебных заведений. Ежегодно в вузах Минобороны выпускается около 25 тысяч офицеров, в том числе около 1,5 тыс. чел. для других министерств (МВД, Минсвязи, МЧС, ФАПСИ и др.). За время учёбы отчисляется более 10% от числа обучающихся, до 40 процентов выпускников по окончании училищ уходят в гражданские учебные заведения. Надо переходить к такому положению, когда выпускник военно-учебного заведения должен будет прослужить не менее десяти лет.

Необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности перехода в военных училищах к пятилетнему сроку обучения и двухлетнему — в академиях, а также о переносе центра тяжести подготовки специалистов, в первую очередь — по инженерным специальностям, на ведущие

гражданские вузы. Контракты с курсантами военных училищ должны заключаться до начала экзаменационной сессии, а не после.)

Следует разрешить замещение ряда должностей (особенно в военной науке и ввузах) гражданскими специалистами. Увеличить сроки службы офицеров-учёных и специалистов высокой квалификации.

5.14. Пересмотр института **прикомандирования** военнослужащих.

Прикомандирование генералов и офицеров к федеральным органам власти ведёт к лоббированию решений тех министерств, которые делегируют свои кадры. Однако некоторое количество военнослужащих необходимо все же прикомандировывать для повышения уровня профессионализма принимаемых решений.

5.15. Совершенствование военно-научных **исследований и заказов НИОКР**:

- координация тематики по всем силовым ведомствам с целью исключения дублирования исследований и промышленных разработок;
- создание на базе НИИ, училищ, академий и полигонов научно-учебных центров;
- ликвидация устаревших НИОКР, идущих по 10-15 лет (по тематике ВМФ продолжительность 25 из 42 ОКР составляет от 11 до 23 лет);
- более глубокое использование возможностей модернизации тех систем, которые стоят на вооружении. В течение 15-20 лет многие системы можно модернизировать. Это будет обходиться дешевле, чем создавать новые;
- концентрация средств на НИОКР, имеющих национальную значимость;
- наведение порядка с контролем по открытию НИОКР во всех силовых министерствах. Нужен жесткий контроль за открытием и реализацией любой НИОКР.

Необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения отраслевого (видового) принципа развития военной науки и военной техники.

Требуется пересмотра нормативно-правовая база функционирования научно-исследовательских учреждений (НИУ), предоставить им существенно большую самостоятельность.

Важно перейти на централизованную систему **заказов вооружения** для всех силовых структур на основе разработанных программ, сократить число заказывающих, централизовать полигонную базу испытаний образцов вооружения.

Необходимо пересмотреть номенклатуру заказываемого вооружения и военной техники, прекратить заказ тех образцов вооружений, которые приняты на вооружение пятнадцать — двадцать лет тому назад. Заказывать только новейшее вооружение и изымать из резерва комплекты запасных частей для того, чтобы поддерживать старую технику.

Следует пересмотреть Программу вооружения, оптимизировать и унифицировать вооружение, ликвидировать ненужное стендовое оборудование.

Доля средств, выделяемых на закупку новейшего вооружения и НИОКР, должна повышаться до 40 процентов.

5.16. Реформирование и ликвидация **сельхозпредприятий**. Ликвидация ведомственных охотничьих хозяйств, баз отдыха и др.

(Справочно. Только в Минобороны России — около 100 сельхозпредприятий. Объём дотаций и компенсаций за счет Минобороны постоянно увеличивается и исчисляется десятками миллиардов рублей в год (например, в 1995 г. — более 75 млрд. руб.). Все эти предприятия были созданы в период дефицита продуктов.)

5.17. Реформирование созданной вследствие сложившегося ранее дефицита товаров и услуг огромной сети **военной торговли**. Она нужна лишь определенных размерах — в закрытых гарнизонах и др.

5.18. Создание единой системы **государственных** (взамен военных) **представительств** на предприятиях. Оплачивать их содержание за счёт договоров и контрактов, производимой техники, как военной так и гражданской.

5.19. Ликвидация или приватизация не относящихся к числу закрытых промышленных и ремонтных (более 300 заводов) **предприятий силовых министерств и ведомств**:

- проведение ревизии производственных фондов,
- определение предприятий, подлежащих приватизации и реализации на аукционах,
- определение целесообразности проведения заказов на ремонт в промышленности.

(Справочно. Созданная в прошлые годы огромная сеть промышленных предприятий (в Минобороны около 250), военно-строительный комплекс (несколько главных управлений, пять высших учебных заведений, сотни тысяч военнослужащих, военных строителей и гражданских специалистов и около 60 предприятий стройиндустрии), стали тоже рудиментарными. Большая часть их нерентабельна, их функции надо передать другим ведомствам или изменить у них форму собственности. На ремонт техники силами промышленных предприятий Минобороны расходуется в 4-5 раз больше средств, чем на проведение НИОКР в НИИ.)

5.21. Реформирование **военно-строительного комплекса** Минобороны, в том числе выведение из состава Министерства обороны и частичное акционирование.

(Справочно. В военно-строительном комплексе занято более 180 тысячи человек, но задействован он на 15-20%, строительно-квартирные органы — это около 400 тыс. человек (включая квартирные органы), в Дальстрое — 3,5 тысяч военных строителей и 900 военнослужащих, в Спецстрое соответственно — 12 тыс. и №. % тыс. Главспецстрой выполняет 5% работ по военным объектам, военные строители Минатома — 3%. На содержание военных строителей тратится около 2 трлн. руб. В Москве численность слушателей сократилась на треть. В то же время всё высвободившееся жильё раздано в аренду при наличии большого числа бесквартирных офицеров.)

5.22. Начиная с 1998 г. предстоит полностью отказаться от услуг коммерческих **банков** для финансирования обороны и безопасности, более широко использовать полевые банки МО РФ. (Альтернативная позиция состоит в переходе полностью на финансирование МО РФ через систему федерального казначейства.)

5.23. Важно пересчитать сметы расходов на фактическую **численность** военнослужащих и гражданского персонала. На 1 января 1997 г. по военнослужащим она оказалась меньше, чем учтено в бюджете, на 58 тысяч человек, а по гражданским — на 175 тысяч человек.

5.24. Необходимо принять срочные меры по созданию экономических условий престижности воинской службы, главным образом в направлении предупреждения дальнейшей люмпенизации профессиональной основы армии — офицеров и прапорщиков путем решения проблемы собственности военнослужащих, в том числе путем обязательного бесплатного выделения им в пользование и владение участков земли (при их желании) и строительства жилья за время службы в выбранных ими местностях. Частично это может происходить с использованием средств самих офицеров и прапорщиков, аккумулируемых на специальных счетах ежемесячно с момента получения первого денежного содержания после подписания служебного контракта.

6. ЭТАПНОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ

6.1. Сокращение Вооруженных Сил должно компенсироваться повышением их боеспособности. Главный акцент в военной реформе следует сделать на оснащении армии современным оружием и комплектовании ее на профессиональной основе.

6.2. Для технического перевооружения армии на уровне современных требований необходимы реорганизация оборонной промышленности и пересмотр приоритетов НИОКР. Эта работа должна проводиться с сохранением имеющегося научно-технического задела, основных производственных мощностей и квалифицированных кадров.

6.3. Уменьшение численности армии за первые 3 года должно происходить преимущественно за счет рядового состава и сокращения призыва, при максимально возможном сохранении в рядах Вооружённых Сил офицеров и создании кадрового корпуса младших командиров (сержантов). Необходимо принять все меры к сохранению "золотого фонда" армии — российских офицеров, высокого профессионализма, лучших военных традиций.

На этот трехлетний переходный период — при поддержании СЯС и их систем обеспечения в полном составе — можно иметь в силах общего назначения небольшое число полностью укомплектованных боеспособных соединений, а в остальном — скадрованные части и базы хранения военной техники, обеспечивая минимальным контингентом рядового состава охрану объектов, складов и простые вспомогательные работы.

6.4. На следующем этапе (4-5 лет) повышение боеспособности Вооружённых Сил в условиях их существенного сокращения может быть достигнуто только путем постепенного перехода к контрактной армии в сочетании с введением в действие закона об альтернативной гражданской службе. Состав Вооружённых Сил должен включать, в основном, полностью укомплектованные соединения, при сохранении скадрованных частей как ядра возможного (в случае появления большой угрозы) наращивания численности Вооружённых Сил. Несколько независимо проведенных оценок показывают, что, даже в пределах имеющихся сегодня финансовых ресурсов, Россия может иметь профессионально-контрактную армию численностью до 0,8-1 млн. человек. Но и это будет в 2-3 раза больше любой армии Европы.

6.5. Президентом России поставлена задача перехода к 2000 году на профессиональную армию. Однако, такой короткий срок для реализации сложной системы комплектования армии представляется нереальным, поскольку серьезных практических шагов до настоящего времени не сделано.

6.6. Кардинальное сокращение численности Вооружённых Сил и других войск, перенацеливание их задач на подготовку к локальным и региональным войнам, увеличение добровольного набора на военную службу требует развития системы подготовки организованного резерва. Это одно из направлений военной реформы, которое реально не начато ни в практическом плане (отсутствует даже необходимая законодательная база), ни в теоретическом. В то же время в системе подготовки резерва могут быть найдены такие решения, которые позволят уменьшить социально-экономические издержки масштабных сокращений численности Вооружённых Сил.

(Справочно. Под организованным резервом понимается в данном случае подразумевается такая организация военной службы, при которой за военнотружущим сохраняются ограниченные служебные обязанности по боевой и другим видами подготовки, обслуживания вооружения и военной техники и дается право основное время работать в гражданских учреждениях. Привлечение к службе может ограничиваться 2-3 днями в месяц, либо раз в год на более длительные военные сборы. Денежное содержание военнотружущего организованного резерва может определяться с учетом его задействия на службе и обеспечением материальной заинтересованностью в нахождении в организованном резерве.

К организованному резерву могут быть отнесены военнотружущие на преподавательских должностях в средних образовательных учреждениях с дополнительной военной подготовкой, суворовские и нахимовские училища, кадетские корпуса, казацкие объединения и т.д. Вполне очевидно, что обученность и готовность

организованного резерва будет выше, чем существующего сегодня запаса. Организованный резерв может внести и положительный вклад в развитие отношений между гражданскими и военными структурами.)

6.7. Проведение военной реформы мыслится в три этапа.

Первый этап — до 2000 года. На этом этапе провести оптимизацию существующих структур, кардинальное сокращение численности Вооружённых Сил, сохраняя приоритет НИОКР по вооружениям нового поколения, средствам боевого управления и связи, технологиям двойного назначения. Проведение сокращений должно сопровождаться выполнением комплекса мероприятий по социальной защите военнослужащих.

Этот этап должен включать также разработку и утверждение новой военной доктрины; реальную боевую подготовку остающихся полностью укомплектованных соединений и частей; начало реорганизации оборонной промышленности с поддержанием требуемого уровня финансирования основных НИОКР и приоритетными ассигнованиями на закупки в интересах СЯС и ВВС.

Второй этап — до 2005 года. В этот период должно быть обеспечено качественное совершенствование сокращённых Вооружённых Сил, повышение их боеспособности. Он должен включать совершенствование структуры и сокращение Вооружённых Сил до оптимального уровня, переход на контрактный принцип комплектования; завершение реорганизации оборонной промышленности; финансирование закупок ВВТ в интересах всех видов и родов войск; развертывание НИОКР по разработке образцов ВВТ следующих поколений.

Третий этап — до 2010 года. Этап масштабного перевооружения Вооружённых Сил и других войск.

7. РЕОРГАНИЗАЦИЯ ОБОРОННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

7.1. Приемлемым выходом из сложившегося в оборонной промышленности тяжелого положения представляется усиление государственной поддержки производства вооружений с одновременным регулированием процесса конверсии оборонных предприятий, утверждение на 3-5 лет вперед разрешенных бюджетных ассигнований на финансирование национальной обороны и, в первую очередь, на закупки вооружения. Следует отказаться от отраслевой системы управления оборонной промышленностью, принять меры по устранению организационной разобщенности между проектными и исследовательскими организациями и промышленными предприятиями (формирование финансово-промышленных групп, концернов, холдингов). Сократить количество дублирующих друг друга разработчиков и производителей однотипных образцов оружия и комплектующих изделий.

7.2. В каждой области производства вооружений целесообразно начать переход от массы относительно небольших предприятий к нескольким крупным. При этом нужно провести санацию, закрытие и консервацию, а по возможности — конверсию, большей части остальных производств, с трудоустройством увольняемых людей. Для определения конкретных мер по реорганизации таких предприятий следует поручить Министерству экономики провести их ревизию по представляемому Минобороны перечню предприятий, составленному с учетом реальной потребности в их продукции.

7.3. Необходимо также обеспечить финансирование и кредитование инвестиций на конверсионные программы, предусматривающие интеграцию оборонных предприятий с крупными народно-хозяйственными объединениями. Это приведет к появлению заинтересованности головных объединений в привлечении конверсируемых предприятий к производству народнохозяйственной продукции, повысит уровень технологий за счет использования оборонного научно-технического потенциала и обеспечит взаимную ответственность предприятий за перестройку производства. Предлагаемый порядок наиболее приемлем для конверсии неголовных предприятий, которые составляют большинство в ВПК: разработчики и производители комплектующих элементов оружия, систем управления, энергетических установок, двигателей, приборов и т.п.

7.4. Обороноспособность страны, сохранение за Россией способности производить конкурентный наукоемкий продукт требует масштабирования оборонного промышленного комплекса России, чтобы обеспечить адекватность производственных мощностей оборонных предприятий и потребностей к сложившемуся в настоящий момент и ожидаемому в обозримом будущем спросу вооружений и гражданского наукоемкого продукта на внутреннем и внешнем рынке.

7.4.1. Подобное масштабирование, естественно, предполагает выход из сферы производства оборонного продукта ряда предприятий, которые, в свою очередь, требуют реструктуризации и адаптации к новому для них рынку гражданской продукции. Этот процесс требует специальных мер со стороны федеральной и региональной администрации.

Масштабирование производства в процессе реструктуризации приведет к выделению значительного количества заводов, для которых потребуются перепрофилирование. Очень важным моментом является сохранение научно-технической инфраструктуры (научные центры, полигоны, стенды и т.д.). Для управления этими сложными процессами, выработки и проведения единой научно-технической политики в области оборонной промышленности Российской Федерации, вероятно, необходимо создание специального органа научно-промышленной комиссии при Президенте Российской Федерации.

Оставшиеся в оборонной сфере предприятия должны прийти к рациональной модели корпорации — как основы реструктуризации оборонных предприятий. Этот процесс надо максимально коррелировать с проводимой реформой Министерства обороны и преобразованиями в экономике страны.

7.4.2. Сложные системы вооружения требуют сложного крупного производства, ориентированного на широко развитую инфраструктуру наукоемких технологий. Одновременно ряд “базовых технологий”, например отдельные технологии электроники или спецхимия, может ориентироваться на предприятия малого или среднего масштаба, специализирующихся на “узких” технологических процессах. Обычно узкоспециализированные малые и средние предприятия выступают филиалами крупных оборонных предприятий, выпускающих законченные системы оружия.

7.4.3. В основе крупной оборонной корпорации должен быть заложен принцип перевода существующих технологически специализированных отраслей на автономные, с вертикальной интеграцией по замкнутому циклу производства конечного продукта и частичной диверсификацией. При этом в основу корпорации должно быть заложено “государственное ядро”. Отнесение к “государственному ядру” не предполагает обязательности государственной формы собственности на предприятии. Речь идет лишь о возможности осуществления контроля над этим предприятием со стороны государства не только в виде контрольного пакета акций, но и через размещение государственного заказа в виде более 50% собственного объема производства предприятия. За государством должно быть закреплено также право назначения генерального директора и генерального (главного) конструктора.

7.4.4. Такая коренная перестройка потребует огромных материальных и финансовых затрат. Эти затраты ориентировочно составляют в целом за 1997-2000 гг. около 40 трлн. руб. Россия не сможет сегодня создать около десяти, как это сделала администрация Клинтона в США, автономных диверсионных оборонных комплексов. В этой связи необходима поэтапная реструктуризация ОПК.

7.4.5. Представляется целесообразным выделение следующих этапов структурных преобразований.

На **первом этапе** целесообразно ограничиться интеграцией разработчиков (ОКБ) и производителей (серийные заводы) ВВТ путем формирования узкопрофилированных научно-производственных объединений.

На **втором этапе** может быть начата корпоратизация внутри отраслей ОПК, предлагающая определенную степень диверсификации корпораций, построенных по технологическому или системному принципу.

На **третьем этапе** может быть начата межотраслевая корпоратизация внутри ОПК в целом, которая должна повысить уровень диверсификации разработок и производства внутри корпорации (надо стремиться, чтобы собственные объемы корпорации достигли 70-80 % от общих объемов создания продукта).

При этом должны быть сформированы механизмы саморегулирования и адаптации корпорации к экономическим условиям внутреннего и внешнего рынка.

7.4.6. Корпоратизация должна проводиться с выходом на международные рынки вооружений и наукоемкой гражданской продукции. Необходимы мероприятия по государственной поддержке и выработке соответствующей политики присутствия России на этих рынках с учетом сформировавшихся в настоящее время двух конкурирующих блоков (США и Объединенной Европы).

7.5. Развитие военно-технического сотрудничества России с зарубежными странами при активной государственной поддержке может стать важным подспорьем в поддержании экономически здоровой оборонной промышленности. В ближайшие 2-3 года возможно увеличение среднегодовых объемов российского экспорта ВВТ до 4 млрд. долларов.

При этом военно-техническое сотрудничество не может ограничиваться только распродажей российских вооружений и технологий, а должно распространяться и на сферу их совместных разработок и производства.

Россия не может оставаться вне процесса создания единого военно-технического пространства промышленно развитых стран, а это означает, что надо смелее идти на сотрудничество с ведущими странами Запада, включая США. Это предполагает равноправный обмен военными технологиями, создание совместных систем вооружений, в том числе и с ориентацией на рынки третьих стран. В ином случае с учётом существующего упадка, возможна деградация отечественной технологической базы. Она вполне вероятна в условиях военно-технической изоляции. Россия рискует не только потерять рынки оружия, но через 5-7 лет оказаться вынужденной закупать современное оружие.

7.6. Целесообразно развивать критические базовые военные технологии и удерживать на актуальном уровне отечественные технологии, занимающие лидирующие мировые позиции. В тех направлениях, где мы имеем серьезное отставание, лучше покупать технологии, чем пытаться их разрабатывать. Кроме того целесообразно:

- осуществить реформирование системы реализации военной продукции на внешнем рынке с учетом снижения роли посреднических организаций. Предоставить оборонным предприятиям право самостоятельно осуществлять экспорт своей продукции, если условия ГК "Росвооружение" экономически менее выгодны;
- направлять валютные отчисления от экспорта ВВТ на финансирование НИОКР по созданию перспективных систем вооружения. Пересмотреть порядок взаимоотношений с федеральным бюджетом специализированных внешнеторговых организаций, с учетом обязательности перечисления в безакцептном порядке в федеральный бюджет всего дохода от экспорта ВВТ за вычетом расходов на ведение оперативно-коммерческой деятельности;
- создать механизм, обеспечивающий в системе военно-технического сотрудничества привлечение иностранных инвестиций в российскую оборонную промышленность.

7.7. Одной из важных особенностей оборонных предприятий является тот факт, что им предписано постоянно содержать мобилизационные мощности. Они висят тяжелой гирей на предприятиях оборонного комплекса. Их содержание обходится дорого и целиком ложится на стоимость основной продукции в виде дополнительных накладных расходов.

Указанная система, в прошлом действительно необходимая, сегодня во многом потеряла свое значение. Современная большая война, даже неядерная, вряд ли будет длительной. Соответственно, воевать придется, главным образом, с имеющимися в наличии и складированным оружием, боевой техникой и припасами. И уж, во всяком случае, у страны практически не будет возможности в ходе боевых действий с применением противником высокоточного, разрушительного оружия большой дальности свободно производить и транспортировать из тыла

на фронт свою военную продукцию. А в локальных конфликтах не потребуется такого количества вооружений и техники, чтобы стало необходимым мобилизационное развертывание военной промышленности.

Целесообразно критически подойти к вопросу поддержания мобилизационных мощностей по старому образцу. На первых порах, видимо, следует, в частности, разрешить предприятиям сдавать в аренду неиспользуемые фонды мобназначения, производить на них ускоренные амортизационные отчисления.

Сохраняемые предприятиями мобилизационные мощности рассчитаны по потребностям десятилетней давности, финансируются бюджетом на 25% от потребности предприятий и превосходят реальные возможности обеспечения обороны. Целесообразно:

- передать в муниципальную собственность отдельные структурные подразделения государственных предприятий, по которым отпала надобность в организации и проведении работ мобилизационного характера;
- продать на открытых конкурсах невостребованные мобилизационные мощности;
- решить вопрос о предоставлении коммерческими банками кредитов предприятиям оборонного комплекса мобилизационных кредитов под гарантии Минфина.

7.8. Большой объем работы предстоит выполнить по созданию законодательной базы управления оборонно-промышленным комплексом. Требуют разработки, уточнения и нормативного решения законы о конверсии оборонной промышленности, о государственном оборонном заказе, о коммерческой тайне, о военно-техническом сотрудничестве, о государственной политике в области сокращения и ликвидации вооружений, о лизинге и целый ряд других законов. Целесообразно рассмотреть вопрос о возвращении к государственному координирующему органу по типу существовавшей в СССР военно-промышленной комиссии.

7.9. Стимулирование инвестиций на развитие оборонного потенциала может быть достигнуто за счет государственной поддержки оборонного производства, централизованных капитальных вложений, протекционистских мер защиты отечественных производителей наукоемкого производства финансирования структурной перестройки оборонных производств и создания высокотехнологичной базы, использующей двойные технологии. Такая политика должна быть рассчитана на определенный период до достижения конкурентоспособности их продукции на мировом рынке отечественного оборонно-промышленного комплекса.

7.10. Для сохранения и развития кадрового потенциала оборонно-промышленного комплекса необходимо привлечение талантливой молодежи, молодых ученых и специалистов. С этой целью следует повысить привлекательность обучения студентов на факультетах и кафедрах ВУЗов, готовящих специалистов для оборонной промышленности, установив им определенные стимулы. Целесообразно также предоставлять таким молодым специалистам отсрочки от призыва на военную службу, признать работу на оборонном предприятии альтернативной службой. Надо включать соответствующих педагогических работников в перечень исполнителей государственного оборонного заказа, установив для них повышенные коэффициенты к единой тарифной сетке.

8. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ

8.1. ПРИНЦИПЫ ВОЕННО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

8.1.1. В составе федерального бюджета должен разрабатываться военный бюджет, отражающий расходы всех министерств и ведомств, участвующих в обеспечении обороны и безопасности государства.

Разработка военного бюджета должна осуществляться в несколько этапов:

- определение контрольной суммы расходов на всю военную систему;

- распределение контрольной суммы по министерствам и ведомствам с учетом их вклада в обеспечение военной безопасности России в виде лимитов;
- распределение лимитов внутри бюджетов министерств и ведомств в соответствии с принятой в России бюджетной классификацией;
- распределение бюджетных средств по направлениям деятельности по более детальной внутриведомственной классификации.

8.1.2. Процедура формирования, рассмотрения, утверждения и контроля за исполнением военного бюджета, а также состав и содержание документов, сопровождающих проект бюджета при его подготовке Правительством и рассмотрении в Федеральном Собрании Российской Федерации, должна определяться нормативными актами Российской Федерации, а также соответствовать резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 35/142В от 12 декабря 1980 г. и последующих рекомендаций ООН, относящихся к области военных бюджетов.

8.1.3. Производство вооружения, военной и специальной техники должно базироваться на следующих принципах:

- активное использование программно-целевого планирования развития систем оружия, сочетание при этом целей и задач войск с располагаемыми ресурсами;
- конкурсность при определении разработчиков и производителей оружия;
- единство военно-технической политики для всех войск, позволяющее исключить дублирование и многотипажность создания оружия.

8.1.4. Военно-финансовая система всех войск должна быть единой и унифицированной. Финансирование войск должно быть построено исходя из концепции военного строительства преимущественно по территориальному принципу с использованием полевых учреждений Центрального банка России и Федерального казначейства в единой системе для всех войск и оборонной промышленности.

8.2. МЕРОПРИЯТИЯ С МАТЕРИАЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

8.2.1. Проведение независимой **экспертизы цен** при закупках ВВТ и заключении договоров на НИР и ОКР, введение контрактной системы заказов вооружения, а также конкурсов на исследования, разработки и поставки вооружения.

8.2.2. Реализация по рыночным (а не договорным) ценам **имущества и оружия** из войск с помощью создания специальной компании, которая займется той техникой и теми контрактами, которые не входят в сферу интересов ГК «Росвооружение». Средства от реализации учитывать на отдельном бюджетном счёте.

8.2.3. Повышение эффективности или доходности от **утилизации** вооружений и от продажи военного имущества. Особенно следует навести порядок с утилизацией систем, где изымаются драгметаллы.

Создать нормативную базу для решения проблем собственности при передаче ВВТ на утилизацию или уничтожение. (Только на поддержание безопасности выведенных из строя АПЛ ежегодно затрачивается 100 млрд. руб.).

8.2.4. Аренда и продажа **зарубежной собственности**, используемой министерствами и ведомствами России, в том числе Минобороны.

8.2.5. Сокращение **субвенций** закрытым административно-территориальным объединениям Минатома и Минобороны, на которые расходуются триллионы рублей в год (1996 г. — 1,9 трлн. руб., 1997 г. — 2,7 трлн. руб.).

8.2.6. Отказ от проведения в Вооруженных Силах за счет средств сметы Министерства обороны разного рода мероприятий профессионального **спорта**, а проведение этих мероприятий за счет спонсоров или за счет спортивных федераций России.

8.2.7. Широкое использование **аренды** зданий, сооружений, имущества, оборудования и т.д., использование средств от аренды для зачисления на целевой бюджетный фонд. Необходим жёсткий контроль за средствами, получаемыми от аренды. (По данным Госкомимущества государство недополучает от аренды помещений триллионы рублей.)

8.2.8. Пересмотр мероприятий по плану **военно-технического сотрудничества** Министерства обороны с армиями зарубежных стран.

8.2.9. Погашение **долгов** других силовых министерств перед Министерством обороны.

8.2.10. Временная приостановка действия постановления Правительства № 604 от 26 июня 1995 года об оказании **безвозмездной помощи** на строительство жилья военнослужащих. (В течение ряда лет это стало источником злоупотреблений при строительстве так называемых “генеральских дач”.)

8.3. МЕРОПРИЯТИЯ ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

8.3.1. Принципы военно-социальной политики.

Положения о финансовом, материальном, жилищном и правовом обеспечении военнослужащих, проходящих службу во всех войсках, должны регламентироваться федеральными законами Российской Федерации и оговариваться в контрактах, заключаемых между военнослужащими и полномочными представителями государства в том ведомстве, где они проходят службу.

Размер денежного содержания военнослужащих должен устанавливаться в размере, который стимулирует воинскую службу.

8.3.2. Во время службы военнослужащие должны обеспечиваться постоянной или служебной жилой площадью. Лица, прослужившие в войсках не менее 15 лет, приобретают право на получение жилья в избранном регионе или на соответствующую компенсацию в денежной или иной форме, в том числе — недвижимости. Целесообразно привлекать аккумулированные средства самих военнослужащих для жилищного строительства, организовать выпуск специального государственного жилищного займа для военнослужащих на 5-ти летний срок с объемом эмиссии в 50 трлн. рублей.

8.3.3. Рассмотреть вопрос об участии военнослужащих в **приватизации** государственного имущества, в том числе находящегося в войсках (до сих пор они, как и другие государственные служащие, были лишены этой возможности).

8.3.4. Важно пересмотреть организационно-штатную структуру войсковых подразделений и добиться соответствия уровня квалификации военнослужащих возлагаемым на них функциям. (Зачастую офицеры выполняют функции, которые вполне доступны квалифицированным младшим командирам или рядовым, проходящим службу по контракту. Стоимость содержания офицера существенно выше, чем солдата или сержанта-контрактника.)

8.3.5. Замена единовременного пособия при увольнении (наличные деньги) на ценные бумаги, землю, недвижимость, использование именных счетов или же выдача (по желанию) жилищных сертификатов, оплата договора смешанного страхования жизни.

8.3.6. Качество принимаемых решений и эффективность использования ресурсной базы войск повысит военно-экономическая подготовка генералов и офицеров, экономическое образование личного состава войск и, в первую очередь — офицеров органов управления.

9. РАЗВИТИЕ ВОЕННО-ГРАЖДАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

9.1. Новая система военно-гражданских отношений должна строиться на основе и в рамках демократического правового государства. Она призвана: служить интеграции Вооруженных Сил и других войск с гражданским обществом; способствовать соблюдению законности функционирования военно-силовых структур; утверждать демократизм и гуманизм военно-служебных отношений; выступать в качестве цели и средства углубления военной

реформы; в конечном счете стабилизировать внутривнутриполитическую обстановку и укрепить обороноспособность страны.

Военно-гражданские отношения должны формироваться на принципах: верховенства закона, демократизма, легитимности, открытости военной сферы, подотчетности всех силовых структур и других компонентов оборонного комплекса высшим органам государственной власти; гражданского контроля за военной организацией и деятельностью.

Основными направлениями совершенствования военно-гражданских отношений являются:

- повышение роли и действенности политической власти в управлении военной организацией и деятельностью;
- развитие демократического гражданского контроля над военной организацией и деятельностью;
- развитие военно-служебных отношений;
- морально-психологическая подготовка военнослужащих;
- повышение престижа военнослужащих, военной службы и военной организации.

9.1.1. Для повышения роли и действенности политической власти в управлении военной организацией и деятельностью необходимо:

- создание и совершенствование правовых основ обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Законодательное регулирование должно охватить все стороны военной политики на всех уровнях ее реализации. Нельзя мириться с тем, что вне правового регулирования остаются многие важные стороны военной деятельности. Особое значение здесь имеют: жесткие ограничения на политическую деятельность военных; четкое разграничение юрисдикции между гражданскими и военными институтами; ясная дифференциация “обязанностей” между “силовыми ведомствами”, которым общество дает право на применение силы;
- совершенствование механизма формирования военной политики, обеспечивающего государственный контроль за принятием и выполнением военно-политических решений. Оно должно предусматривать: четкое определение военных полномочий всех ветвей и уровней власти, предупреждающее как чрезмерную концентрацию властных функций в военной области в руках одного должностного лица, так и растаскивания их субъектами Федерации и другими политическими силами; создание необходимых органов государственного управления, способных эффективно координировать оборонные усилия всего общества и деятельность военно-силовых структур; четкая организация взаимодействия Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами с Министерством обороны, Генеральным Штабом, другими командованиями, а также с Советом Безопасности и Советом обороны, а последних — между собой и с руководством военно-силовых структур;
- недопущение существования сил, неподотчетных конституционно учрежденным органам государственной власти или не контролируемые ими;
- обеспечение выполнения руководящим составом Вооруженных Сил национального законодательства и международного права.

9.1.2. Гражданский контроль за военной организацией и деятельностью должен реализовываться посредством целенаправленной деятельности органов федеральной государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан в соответствии с их правами и полномочиями в этой области.

В интересах повышения эффективности военного строительства предстоит определить содержание полномочий субъектов гражданского контроля и механизмы их функционирования (властно-распорядительные полномочия высших органов государственной власти; контрольно-надзорная деятельность специальных надведомственных органов власти; прокуратура и юстиция;

наблюдение и информирование общества о состоянии дел в военной сфере институтами гражданского общества, включая средства массовой информации, научные центры, общественные объединения; обращения, заявления и жалобы граждан).

9.1.3 Целью развития военно-служебных отношений является укрепление единоначалия на демократической правовой основе.

Основными направлениями развития военно-служебных отношений являются: уточнение обязанностей и прав военнослужащих всех категорий в точном соответствии с Конституцией Российской Федерации с учетом специфики военной службы, переработка Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» в направлении раскрытия механизма реализации прав военнослужащих.

Необходимо создание четкого механизма юридической защиты конституционных прав и законных интересов военнослужащих. В этих целях целесообразно предусмотреть:

- усиление и углубление правового образования всех категорий военнослужащих;
- разработку и принятие «Кодекса военной юстиции Российской Федерации», который бы определил все правовые вопросы деятельности Вооруженных Сил, что позволит устранить противоречия в существующем законодательстве по вопросам обороны; обеспечение полной независимости военной прокуратуры от влияния военного командования;
- создание в Вооруженных Силах военно-юридических консультаций с целью оказания военнослужащим и членам их семей квалифицированной и бесплатной юридической помощи;
- предоставление права военнослужащим и членам их семей бесплатно пользоваться услугами общих коллегий адвокатов и других юридических организаций;
- создание нештатных дисциплинарных судов, к компетенции которых отнести рассмотрение материалов о грубых дисциплинарных проступках, о защите чести и достоинства военнослужащих, о спорах гражданско-правового характера между военнослужащими и т.д.;
- создание и развитие общественных организаций в Вооруженных Силах, нацеленных на укрепление единоначалия на демократической правовой основе;
- демократизацию кадровой политики в Вооруженных Силах с целью укрепления их боеготовности посредством расширения возможностей для талантливых и честных военнослужащих. С этой целью целесообразно предусмотреть введение конкурсной основы при назначении на должности (установление квалификационных экзаменов, организация конкурсов, решение аттестационной комиссии с участием представителей офицерских собраний, солдатских комитетов);
- разработку четких требований, предъявляемых к кандидату на занятие определенной должности, на поступление в военные академии и т.д.;
- формирование системы прохождения офицерским составом службы ;
- совершенствование системы поощрения и награждения военнослужащих;
- разработку «Кодекса чести российского воина».

9.1.4. Морально-психологическая подготовка должна иметь цель воспитать и сформировать самостоятельного ответственного современного воина, постоянно совершенствовать его в мировоззренческом, политическом, моральном, профессиональном и психологическом отношении; воина, который является свободным человеком, хорошим (добропорядочным) гражданином и полноценным солдатом, убежденным в том, что защищает свое Отечество, свой народ, его демократическое общество и правовое государство, интересы и ценности, ради которых стоит переносить ограничения своих прав и свобод, определенных законодательно, трудности и лишения воинской службы, а в боевой обстановке способным выполнить свой гражданский и воинский долг вплоть до самопожертвования.

Достижение этой цели не только узковедомственная задача военной сферы: это совместная деятельность гражданского общества, государства и его Вооруженных Сил. Практика, в том числе зарубежная, показывает, что успех морально-психологической подготовки обеспечивается тогда, когда она строится на основе четких государственных политических установок, разработанных программ. Ею должны заниматься органы государственного и военного управления, а содействовать общественные организации и СМИ.

Морально-психологическая подготовка военнослужащих должна осуществляться на следующих принципах:

- главенство политики над военной сферой, политического руководства страны над военным;
- легитимность, законность в организации и проведении морально-психологической подготовки;
- гуманизация и демократизация морально-психологической подготовки, которые требуют на первое место ставить общечеловеческие, демократические ценности гражданского общества, отказаться от формулы “армия — школа воспитания”;
- опора на российский патриотизм в морально-психологической подготовке военнослужащих, лучшие традиции российской армии;
- открытость и органическая связь с гражданским обществом;
- мотивация военнослужащих в морально-психологической подготовке и в целом в службе.

Исходя из целей и принципов морально-психологической подготовки она должна осуществляться по следующим направлениям:

- образовательное направление, которое предполагает политическое образование (армия демократического государства нуждается в политически образованных военнослужащих, но особенно она нуждается в политически образованных начальниках);
- воспитательное направление предполагает органическое единство гражданского (включающего политическое и патриотическое), воинского, нравственного и правового воспитания;
- направление профессиональной и психологической подготовки.

Морально-психологическая подготовка военнослужащих — не самостоятельный вид обучения и не учебный предмет. Она должна пронизывать весь военно-педагогический процесс в войсках и военно-учебных заведениях.

9.1.5. Для повышения престижа военнослужащих, военной службы и военной организации предстоит обеспечить единство гражданского общества и Вооруженных Сил, укрепить в общественном сознании образ военнослужащих как защитников интересов народа, безопасности Отечества и каждого человека, укрепить морально-психологическое состояние воинских коллективов.

9.2. Первоочередные меры по развитию военно-гражданских отношений.

9.2.1. Прежде всего, необходимо добиваться большей прозрачности и доступности оборонного бюджета. Это обеспечит более надежный контроль за ним со стороны гражданских властей, сократило бы риск использования бюджетных средств не по назначению и их прямого разворовывания.

9.2.2. Российский парламент должен иметь реальные рычаги контроля над армией и оборонными вопросами, прежде всего — через бюджет. Это обеспечит открытость и обоснованность принятия решений, большую объективность в выборе приоритетов развития Вооружённых Сил.

9.2.3. Нужна система независимой аудиторской проверки финансовой деятельности Министерства обороны для исключения злоупотреблений и неоправданного перерасхода средств.

9.2.4. Следует обеспечить контроль за использованием Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, не допуская выполнения несвойственных им задач.

9.2.5. Необходимо обеспечить доступ парламента и общественности к информации по планированию военной реформы (кроме чисто технических и оперативных деталей). Это касается планов сокращения и реорганизации Вооружённых Сил, реформы оборонной промышленности и т.п.

9.2.6. Целесообразно более четко разграничить функции Министерства обороны и Генерального штаба. К Минобороны относятся общее определение военной политики и оборонных приоритетов, военно-промышленное управление, административное управление, вопросы уровней ВС, направлений НИОКР, материальное обеспечение, социальная политика. Функции оперативного управления и боевой подготовки должны оставаться в Генеральном штабе и в командованиях видов Вооружённых Сил.

9.2.7. Гражданское управление вопросами национальной обороны предполагает замещение законодательным порядком поста министра обороны гражданским лицом вместо военного.

Искусственное монолитное единство Минобороны и Генштаба зачастую маскирует и консервирует серьезные проблемы, ошибки и противоречия оборонной политики. Военный министр больше заинтересован в том, чтобы рисовать положение армии в розовом цвете и создавать преувеличенное представление о ее боеспособности. Это может повести к роковым просчетам, как произошло в Чечне.

9.2.8. В демократическом обществе происходит регулярная смена Правительства, в том числе и министра обороны. В отношении гражданского министра это так же просто, как и с любым другим политическим деятелем. Снятие с должности военного министра, теоретически являющегося лучшим и самым авторитетным представителем армии, каждый раз сопряжено с нанесением удара по престижу и моральному духу Вооруженных Сил.

9.2.9. Большая роль в решении проблем военного строительства, в том числе в повышении транспарентности оборонной тематики, принадлежит средствам массовой информации. Для того, чтобы повысить эффективность их работы в данном направлении, и, в то же время, не наносить ущерба национальной безопасности, целесообразно ускорить уточнение в законодательном порядке перечня секретных сведений о Вооруженных Силах и обороноспособности государства, не подлежащих опубликованию или открытому обсуждению.

9.2.10. Кадровая политика, осуществляемая в настоящее время в Вооруженных Силах и других войсках, не носит системного характера, продолжает оставаться ведомственной и протекционистской. В данной ситуации желательно, чтобы Президент Российской Федерации взяли эту важнейшую сферу жизнедеятельности войск под свой контроль. Сложившаяся ситуация требует принятия государственных решений, направленных на создание государственно-политического института, способного эффективно решать этот комплекс проблем.

Таким институтом может стать система **Полномочных представителей Президента России** в силовых структурах, обладающих высоким уровнем полномочий, определенной независимостью от органов военного управления и несущих прямую ответственность за морально-психологическое состояние Вооруженных Сил и других войск в мирное и военное время, а также за весь комплекс проблем, связанных с установлением твердого гражданского и государственно-политического контроля над силовой сферой государства, за разработку и внедрение государственной идеологии воинской службы, а также за проведение в ней государственной, кадровой и социальной политики.

Система Полномочных представителей Президента Российской Федерации должна обладать собственной служебной вертикалью во всех силовых структурах, органически вписанной и в их штатные структуры. Она должна начинаться в Администрации Президента Российской Федерации, пронизывать все силовые ведомства и доходить до уровня батальонов и им равных структур, объединить воспитательные структуры, кадровые службы и подготовку кадров (военные учебные заведения), а также структуры, занимающиеся решением социальных проблем.

Базовой штатной структурой этой вертикали должны стать уже созданные в Вооруженных Силах и других войсках органы воспитательной работы с кардинальным изменением их функций.

9.2.11. Начало военной реформы должно быть ознаменовано созданием чёткой системы (или первоначально её элементов) **гражданского контроля** над всей силовой сферой государства, особенно над армией.

Таковыми элементами, помимо перечисленных, должны стать:

- **во-первых**, введение института Уполномоченного по делам Вооруженных Сил и других войск Федерального Собрания Российской Федерации, с функциями контроля социальной сферы и морального климата в них;

- **во-вторых**, выведение военной прокуратуры, как особого института, из-под контроля военного командования;

- **в-третьих**, юридическое установление открытой и периодической отчетности, а также персональной ответственности высших должностных лиц государства и войск за качество и ход исполнения принимаемых решений, за проведение военной реформы, за политическую и экономическую эффективность расходов на национальную оборону;

- **в-четвертых**, преобразование института офицерских собраний частей в один из основных элементов дееспособной системы воспитания, социальной и кадровой политики государства в войсках.

9.3. ОРГАНИЗАЦИЯ РУКОВОДСТВА ВОЕННОЙ РЕФОРМОЙ

9.3.1. Президент Российской Федерации создает единый орган по разработке и осуществлению военной реформы и берет его работу под личный контроль..

9.3.2. В целях совершенствования организации научно-исследовательской деятельности в сфере оборонно-промышленного комплекса можно рассмотреть вопрос о введении планового характера развития военных НИОКР. Если вышеупомянутое предложение о восстановлении такого органа, как государственная военно-промышленная комиссия, будет реализовано, то имеет смысл образовать при нем научно-технический совет, с включением в его состав Генеральных конструкторов. Этот орган должен решать вопросы приоритетного развития ВВТ.

9.3.3. Большой объем, сложность и ответственность мероприятий военной реформы предопределяют необходимость постановки вопросов их планирования и организации на научную основу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для успешного проведения военной реформы необходимо общее улучшение социально-экономической ситуации в стране, пресечения преступности и коррупции на всех уровнях. Однако, отсутствие ощутимых позитивных сдвигов в жизни страны не может оправдывать отсрочку проведения кардинальных преобразований в сфере обороны. Надо начинать их без промедления, сообразуясь с реальными возможностями.

Принимаемые в рамках военной реформы решения относительно размеров ее финансирования из госбюджета, социальной защиты военнослужащих и гражданского персонала Вооружённых Сил, реорганизации оборонной промышленности и т.п. должны сопровождаться соответствующими мерами, позволяющими исключить или хотя бы минимизировать негативные последствия этих решений для общей социально-экономической ситуации в стране. Императив военной реформы — недопущение кризисных ситуаций вследствие ее проведения, поддержание стабильности в обществе. Военная реформа не должна подрывать национальную экономику, подавлять усилия по решению других важнейших проблем.

Во внешнеполитическом плане военная реформа не должна являться ответом России на "вызовы" Запада, включая расширение НАТО на восток. Вместо силовых (военных) контрмер предпочтение следует отдавать активизации дипломатической деятельности во всех направлениях,

включая восстановление более тесных связей с бывшими соцстранами Восточной Европы, укрепления отношений в рамках СНГ (Белоруссия, Украина, Казахстан, Армения и другие страны).

Система национальной обороны должна быть минимально необходимой для прогнозируемых на перспективу геостратегических условий. Но в то же время следует обеспечить ее способность к достаточно быстрому наращиванию, в случае неблагоприятного развития ситуации в мире.

Как это ни тяжело для экономики страны, но на сокращение армии и реорганизацию оборонной промышленности потребуются большие средства, а отдача от этих и других мер военной реформы станет ощутима лишь через несколько лет после ее проведения. Тем не менее, эти средства придется изыскать.

Для того, чтобы все выделяемые средства использовались с максимальной отдачей, планы военной реформы должны быть открыты и понятны, опираться на достаточно широкий общественно-политический консенсус и проводиться в жизнь через новый механизм управления и финансирования, при жестком контроле со стороны парламента, президентских органов контроля и общественности.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Под **военной системой** государства понимается совокупность элементов, обеспечивающих оборонную безопасность государства. К ним относятся, прежде всего, 1) собственно войсковые элементы и органы военного управления, 2) военная экономика и 3) органы военно-политического управления.

Под **военной политикой** понимается часть общей политики государства, связанная с созданием и функционированием военной системы.

Военное строительство — это система экономических, социально-политических, собственно военных и других мероприятий государства, осуществляемых в интересах укрепления его военной мощи.

Военная реформа — существенное преобразование военной системы государства, государственной власти.

Строительство Вооруженных Сил — это система взаимосвязанных мероприятий по созданию, подготовке и укреплению Вооруженных Сил государства.

Концепция национальной безопасности — это политический документ, который отражает систему официально принятых в государстве взглядов на безопасность страны, характер угроз национальным интересам, цели и стратегию государства в области её обеспечения.

Военная доктрина — документ, который фиксирует принятую в государстве на определённом историческом отрезке времени систему взглядов по вопросам использования военной силы (Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов) в целях защиты его жизненно важных интересов.

Приложение 2

Предварительные прогнозные макроэкономические показатели,
необходимые для разработки программных документов
по военному строительству в Российской Федерации

Показатели	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Расходы на национальную оборону, в %% от ВВП	3,26	3,4	3,9	3,86	3,76	3,68	3,6	3,56	3,5
в %% от возможных расходов федерального бюджета	19,7	23,2-24,7	24,7	25,2	24,6	24,1	23,5	23,3	22,9
2. Расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, в %% от ВВП	1,48	1,43	1,59	1,52	1,45	1,37	1,3	1,24	1,2
в %% от возможных расходов федерального бюджета	8,8	10,0-10,5	10,1	9,9	9,5	9,0	8,5	8,1	7,8
3. Итого расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и проведение военной реформы, в %% от ВВП	4,74	4,86	5,49	5,38	5,21	5,05	4,9	4,8	4,7
4. Расходы федерального бюджета, в %% от ВВП	19,43	15,5-15,8	15,8	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3

Примечание: данные по 1997 году — из закона, по 1998-2000 гг. — прогноз.