

**АКАДЕМИЧЕСКИЙ
ВЕСТНИК
ВНУТРЕННИХ ВОЙСК
МВД РОССИИ**

Приложение к военно-публицистическому
и литературно-художественному журналу
“На боевом посту”
внутренних войск МВД России

Издаётся с сентября 2008 года

Учредитель – МВД России

Издатель –
Главное командование
внутренних войск МВД России

Главный редактор журнала
“На боевом посту”
Кислый Ю.П.

Редакционная коллегия:
Гейко В.А. (начальник отдела),
Колесников С.С.
(зам. главного редактора),
Михалёв А.Н. (зам. главного
редактора), Софронов И.Е.
(зам. главного редактора),
Чепяшев С.К.

Научно-редакционный совет:
Бунин С.В. (председатель),
Григорьев Л.В., Кузнецов С.В.,
Марценюк Ю.А.
(зам. председателя),
Мельник А.В., Немов М.А.,
Новожилов В.Ю., Стукановский С.Я.,
Фомичёв М.Н. (ответственный
секретарь)

Художественное оформление
Болтиков В.В.

Корректор
Рябчикова Т.А.

Редакция вправе сокращать и литературно
обрабатывать принятые к публикации
тексты, а также может публиковать мате-
риалы, не разделяя точку зрения авторов.
Рукописи не рецензируются и не возвра-
щаются. За достоверность фактов, имен
собственных, неразглашение тайны отве-
чают авторы публикаций, за качество пе-
чати – типография. Переписка с читателя-
ми ведётся только на страницах журнала.
Для опубликования в “Академическом
вестнике внутренних войск МВД России”
материал необходимо направлять в ЦОТИ
ГКВВ МВД России. Телефон для справок:
(495) 361-85-90.

При перепечатке материалов ссылка
на “Академический вестник
внутренних войск МВД России”
обязательна.

ОПЕРАТИВНАЯ И БОЕВАЯ ПОДГОТОВКА

В. Подрезов, И. Терентьев

Участие внутренних войск МВД России
в крупномасштабных мероприятиях оперативной подготовки.
Проблемы и направления их решения

3

С. Куцов

Система подготовки разведывательных подразделений
внутренних войск МВД России для действий
в горно-лесистой местности

11

ГЕОПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ

Ю. Марценюк

Основные изменения в характере вооружённой борьбы
в XX – XXI веках

16

М. Фомичёв

Угрозы национальной безопасности
и роль внутренних войск МВД России
в обеспечении внутренней безопасности

23

Н. Любченко

Оценка экономической безопасности системы материального
обеспечения внутренних войск МВД России

30

АНТИТЕРРОР

В. Работинский

Обеспечение безопасности и противодействия терроризму
в сфере организации и проведения важных мероприятий

37

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СЛУЖЕБНО-БОЕВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Г. Забродченко

Проблемы комплектования военнослужащими по контракту

42

Сдано в набор 01.09.2010.
Подписано к печати 14.09.2010.
Формат бумаги 60х90 1/8.
Тираж журнала 500 экз.
Объем 8 усл. печ. л.
Отпечатано на 64 стр.
Заказ № 337

Отпечатано в типографии
редакции журнала
“На боевом посту”
внутренних войск
МВД России
Тел.(495) 361-88-54

Адрес редакции:
111250, Москва,
ул. Красноказарменная, 9а.

Телефоны:
редакции – (495) 361-81-71,
отдела по изданию журнала –
(495) 361-87-15
E-mail: vpostotg@yandex.ru

НАУКА И ПРАКТИКА

В. Бакин, Р. Галицкий

Отечественный опыт создания и функционирования системы
управления военных округов

46

ЗА РУБЕЖОМ

В. Рожко, В. Мурадимов

Изменение взглядов руководства США на роль силовых мер
в борьбе с международным терроризмом после 11 сентября
2001 года

52

Т. Кикоть-Глуходедова

Этапы формирования полицейской системы США

58

М. Садыкова

Полицейское законодательство Норвегии

60

СТРАНИЦЫ ВОЕННОЙ ИСТОРИИ

С. Лысенков, С. Олейник

Из истории правового регулирования
воинской дисциплины

63

*Генерал-лейтенант Владимир ПОДРЕЗОВ,
полковник Игорь ТЕРЕНТЬЕВ*

УЧАСТИЕ ВНУТРЕННИХ ВОЙСК МВД РОССИИ В КРУПНОМАСШТАБНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ ОПЕРАТИВНОЙ ПОДГОТОВКИ. ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ

В любом государстве проблема обеспечения внутренней безопасности силовыми способами является наиболее важной, поэтому значимая роль в её решении отводится военной организации. Одним из компонентов системы обеспечения внутренней безопасности России является Министерство внутренних дел Российской Федерации и его основная силовая составляющая – внутренние войска МВД России.

В настоящее время внутренние войска решают служебно-боевые задачи в условиях социально-экономических преобразований, реформирования государственно-административной системы и военной организации государства. Как составная часть военной организации внутренние войска сами проходят стадию реформирования в рамках Концепции строительства и развития внутренних войск МВД России на период до 2020 года, одобренной 6 ноября 2009 года Советом безопасности Российской Федерации.

В тесном взаимодействии с другими силовыми структурами и федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации внутренние войска обеспечивают необходимый уровень внутренней безопасности государства через призму выполнения служебно-боевых задач, определённых законодательством:

участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;

участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции;

охрана важных государственных объектов, специальных грузов и сооружений на коммуникациях;

участие в территориальной обороне Российской Федерации;

оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации.

Внутренние войска ежедневно выполняют данные служебно-боевые задачи в мирное время и являются войсками постоянной готовности. Учитывая эту особенность, в Главном командовании и управлениях региональных командований внутренних войск особое внимание уделяется вопросам поддержания высокого уровня их боевой готовности, которая напрямую зависит от степени подготовки войск, их обученности, оснащения новейшими образцами современного вооружения и военной техники, морально-психологического состояния, дисциплины, и, наконец, высокой профессиональной подготовки командующих (командиров, начальников) и органов военного управления. Именно поэтому важнейшей составной частью подготовки внутренних войск остаётся оперативная подготовка, представляющая собой систематизированный комплекс учебных мероприятий, проводимых с органами военного управления оперативно-стратегического (Главное командование внутренних войск МВД России), оперативного (оперативно-территориальные объединения (ОТО) внутренних войск МВД России) звеньев управления, их структурными подразделениями и офицерами, проходящими в них военную службу, а также соединениями и воинскими частями объединений в ходе участия в оперативно-стратегических (оперативных) учениях (ОСУ, ОУ) по их подготовке к выполнению задач в мирное время, в период нарастания военной угрозы и в военное время.

*Генерал-лейтенант
В.В. ПОДРЕЗОВ –
начальник
оперативного управления
Главного командования
внутренних войск МВД России –
заместитель
начальника главного штаба
внутренних войск*

*Полковник
И.А. ТЕРЕНТЬЕВ –
начальник 4-го отдела
оперативного управления
главного штаба
Главного командования
внутренних войск МВД России*

Составными частями оперативной подготовки являются подготовка объединений и органов военного управления к выполнению задач.

Подготовка объединений проводится с целью определения готовности органов управления и войск ОТО ВВ МВД России в полном составе к гарантированному выполнению задач по предназначению как в мирное, так и в военное время, проверки реальности оперативных планов, разработанных в ГКВВ МВД России, касающихся вопросов применения войск (сил) в различных условиях обстановки, и осуществляется в формах оперативно-стратегических и оперативных учений.

Оперативно-стратегические учения проводятся под руководством министра внутренних дел Российской Федерации или главнокомандующего внутренними войсками МВД России, как правило, один раз в три года с органами военного управления и войсками (силами) одного-двух объединений с привлечением соединений (воинских частей и учреждений внутренних войск), непосредственно подчинённых главнокомандующему внутренними войсками, дислоцированных на их территории.

Оперативные учения проводятся, как правило, с одним оперативно-территориальным объединением один раз в три года под руководством главнокомандующего внутренними войсками МВД России или командующего войсками ОТО ВВ МВД России.

Оперативно-стратегическое и оперативное учение необходимо рассматривать как единое учение, проводимое по единому замыслу со всеми органами военного управления, соединениями и воинскими частями, а не совокупность учений различного масштаба.

Подготовка обучаемых осуществляется в составе органа военного управления, его структурного подразделения и в ходе профессионально-должностной подготовки офицеров.

Основными формами подготовки органов военного управления являются: командно-штабные учения, командно-штабные военные игры, командно-штабные (штабные) тренировки, оперативные полевые (рекогносцировочные) поездки, оперативные летучки, а также оперативные сборы с руководящим составом внутренних войск МВД России и занятия по предметам обучения с офицерами, проходящими службу в органах военного управления.

ОСУ (ОУ) характеризуются большим составом привлекаемых органов военного управления и участием в них значительного количества войск (сил). На данных учениях в созданной и постоянно развивающейся обстановке отрабатывается комплекс вопросов управления войсками (силами) при выполнении ими задач мирного и военного времени. Их продолжительность определяется руководителем учения и может составлять до пяти суток и более.

Сущность ОСУ (ОУ) заключается в практическом выполнении органами военного управления, соединениями и воинскими частями объединения всего комплекса мероприятий подготовки специальных (боевых) действий и управлении реально действующими соединениями и воинскими частями в ходе проведения учений в соответствии с решением командующего обучаемым объединением в непрерывно развивающейся оперативной обстановке. Они характеризуются боль-

шим пространственным размахом и участием в них значительного количества войск (сил).

На ОСУ (ОУ) привлекаются Главное командование внутренних войск, органы управления одного и более ОТО ВВ МВД России, соединений и воинских частей, непосредственно подчинённых командующим войсками ОТО внутренних войск МВД России, в полном составе, а для практических действий – до 50% соединений и воинских частей объединения, не менее 70% воинских частей обеспечения.

Привлечение к учениям воинских частей и подразделений без органов военного управления, осуществляющих непосредственное управление ими, недопустимо.

Соединения (воинские части, учреждения внутренних войск), непосредственно подчинённые главнокомандующему внутренними войсками, дислоцированные на территории объединения, привлекаются на учения в случае, если в ходе учений предусмотрена их передача в оперативное или непосредственное подчинение командующему обучаемым объединением.

Соединения и воинские части могут привлекаться к участию в учениях как с началом, так и в ходе них (например, с момента, когда вышестоящий орган военного управления будет готов поставить им боевую задачу). При этом привлечение войск на учение может осуществляться как в плановом порядке, так и внезапно, с приведения в готовность сил и средств внутренних войск для выполнения задач мирного времени, с подъёмом по тревоге или после приведения в высшие степени боевой готовности, в том числе с оттоном в пределах выделенных лимитов.

Для отработки совместных действий к учениям могут привлекаться другие войска, воинские формирования и органы. Причём проведение совместных мероприятий оперативной подготовки играет решающую роль в совершенствовании форм и способов применения объединённых группировок войск (сил). Здесь моделируются возможные варианты действий противоборствующих сторон, что особенно важно при поиске путей, направленных на наиболее эффективное применение внутренних войск в современных условиях.

В 2009 году и с началом 2010 года проведены крупномасштабные мероприятия оперативной подготовки с участием силовых структур Российской Федерации. Анализ результатов этих мероприятий показывает, что качество их проведения повысилось.

Так, в 2009 году внутренние войска участвовали в оперативно-стратегических учениях "Кавказ-2009", "Запад-2009" и "Ладога-2009", проводимых по плану подготовки Вооружённых сил Российской Федерации в рамках манёвров войск "Осень-2009".

Для участия в ОСУ "Кавказ-2009", проводимом под руководством начальника Генерального штаба Вооружённых сил Российской Федерации генерала армии Н.Е. Макарова, от всех силовых структур было привлечено 14 органов управления, 17 соединений видов и родов войск Вооружённых сил Российской Федерации. В учении приняли участие оперативные группы от территориальных органов управления федеральных органов исполнительной власти. Всего привлекалось 17,5 тыс. чел., более 2300 ед. вооружения и военной техники. Практические действия войск (сил) охваты-

вали всю территорию Северо-Кавказского военного округа, зон ответственности Черноморского флота и Каспийской флотилии.

От внутренних войск к учению привлекались генералы и офицеры Главного командования внутренних войск МВД России во главе с начальником главного штаба внутренних войск МВД России генерал-полковником С.В. Буниным, оперативная группа управления Северо-Кавказского регионального командования внутренних войск во главе с начальником штаба – первым заместителем командующего войсками регионального командования генерал-лейтенантом К.Н. Абдулиным, оперативные группы войсковых частей 3702, 3748, 6752, объединённого пункта управления Объединённой группировки войск (сил), группы оперативного управления при оперативных штабах в Кабардино-Балкарской Республике, Республике Северная Осетия – Алания, Краснодарском крае и Ростовской области.

Учение проводилось в два этапа общей продолжительностью 8 суток (с 29 июня по 6 июля 2009 г.) по астрономическому и 70 суток (с 29 июня по 6 сентября 2009 г.) по оперативному времени с объявлением оперативного скачка на 62 суток.

Главная цель учения – практическая отработка единого алгоритма действий силовых структур и организация руководства ими при решении задач обеспечения военной безопасности государства на Юго-Западном стратегическом направлении.

Практическое значение учения состояло в отработке вопросов перевода внутренних войск с мирного на военное время, организации и ведения территориальной обороны, поддержания режима военного положения, организации оборонительной операции группировкой войск (сил) на стратегическом направлении, подготовки и ведения специальной операции, управления войсками при выполнении задач территориальной обороны, отражения агрессии, подготовки и проведения наступательной операции, взаимодействия разнородных войск (сил).

В ходе учения рассмотрены и отработаны вопросы совместных действий территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, дислоцированных в ЮФО, при резком обострении обстановки, проведён анализ новых положений проектов основополагающих уставных документов Вооружённых сил Российской Федерации.

Несмотря на то, что начальником Генерального штаба Вооружённых сил Российской Федерации было изменено решение о возложении руководства Объединённой группировкой войск (сил) с заместителя командующего войсками Северо-Кавказского военного округа на командующего войсками СКРК ВВ, оперативная группа внутренних войск с поставленной задачей справилась. Сложившаяся обстановка оценена в целом правильно, решение принято своевременно в соответствии с требованиями руководящих документов.

Основные вопросы взаимодействия определены в соответствии с поставленными задачами и порядком действий соединений и воинских частей, в том числе Вооружённых сил, а также других органов и подразделений, привлекаемых к проведению специальной операции. Основные вопросы всестороннего обеспечения

были раскрыты полностью, и поставлена задача на их решение. Организация управления, определённая решением, позволяла выполнить требования по устойчивости, непрерывности, оперативности и скрытности.

Графическая часть решения выполнена в геоинформационной системе (ГИС) "Гармония" (комплекс программ ведения динамической обстановки (КПВДО)), что соответствовало требованиям главного командующего внутренними войсками МВД России. Возможности данной системы позволили сократить время на оформление решения, с учётом представления информационных электронных слоёв от пунктов управления в группу общего оперативного планирования, а также представить графическую часть не только в распечатанном виде, но и в электронном – с различным масштабированием.

Учебные цели в ходе проведения ОСУ достигнуты. Офицеры СКРК ВВ получили практику в управлении войсками при выполнении задач территориальной обороны. Целенаправленно проводилась работа по организации взаимодействия с органами управления других силовых структур. Повысилось качество отработываемых документов, полнота и целесообразность принимаемых обучаемыми решений по складывающейся обстановке. В целом участие внутренних войск в ОСУ "Кавказ-2009" отмечено высокой оценкой руководителя учения – начальника Генерального штаба Вооружённых сил Российской Федерации генерала армии Н.Е. Макарова.

Манёвры войск "Осень-2009" продолжились оперативно-стратегическим учением "Ладога-2009", проводимым с 10 августа по 28 сентября 2009 года под руководством главнокомандующего Сухопутными войсками генерала армии В.А. Болдырева.

К учению привлекались более 20 органов управления, в том числе от органов управления министерств и ведомств – 8 оперативных групп. Личного состава около 15 тыс. чел., более 3000 ед. военной техники. От внутренних войск к учению привлекались более 2 тыс. чел., около 300 ед. военной техники.

В период с 16 по 18 сентября 2009 года на едином оперативном фоне ОСУ "Ладога-2009" под руководством командующего войсками регионального командования внутренних войск генерал-лейтенанта П.П. Дашкова было проведено командно-штабное учение с Северо-Западным региональным командованием внутренних войск по теме "Управление войсками Северо-Западного регионального командования внутренних войск МВД России при выполнении задач территориальной обороны в условиях обострения обстановки".

На КШУ привлекались 160 чел. (85 % от списочной численности регионального командования), представители взаимодействующих структур.

Командованием и штабом СЗРК ВВ проведена большая работа по подготовке оперативного состава, совершенствованию запасного командного пункта и вспомогательного пункта управления регионального командования, ВПУ соединений и воинских частей, учебных мест для проведения занятий на учебном центре (войсковая часть 6821). В результате наметилась положительная тенденция улучшения качества подготовки и проведения мероприятий оперативной и

боевой подготовки, повышения профессиональной подготовки офицеров регионального командования. Положительным опытом явилась практика заслушивания участвующих в учении представителей взаимодействующих структур и постановки им задач.

В ходе работы на учении генералами и офицерами Главного командования внутренних войск МВД России:

проведены занятия с оперативным составом СЗРК ВВ МВД России по теме "Алгоритм работы оперативного состава пунктов управления регионального командования" и индивидуальная летучка по знанию условных знаков, определённых приказом ГКВВ МВД России от 13 июня 1997 г. № 200 дсп "Правила разработки служебно-боевых документов во внутренних войсках МВД России. Сокращения и условные обозначения";

оказана помощь в подготовке и проведении разбора учения.

Вместе с тем выявлены следующие недостатки:

должностные лица регионального командования не в полном объёме владеют навыками подготовки выводов из оценки обстановки и докладов предложений по своим направлениям деятельности;

слабое знание оперативным составом требований приказа ГКВВ МВД России от 13 июня 1997 г. № 200 дсп "Правила разработки служебно-боевых документов во внутренних войсках МВД России. Сокращения и условные обозначения". В связи с этим графические документы в войсковых частях 3278, 3526, 5556 и 6717 отработаны с использованием неоднобразных шрифтов, названий и условных обозначений;

низкий уровень обученности офицеров при оформлении графических документов с использованием канцелярских принадлежностей;

в полном объёме не внедрена геоинформационная система КПВДО. Оперативный состав имеет слабые навыки работы в данной системе. В связи с этим на каждом пункте управления при подготовке графических документов требуется участие специалиста автоматизированных систем управления.

В целом оценка, утверждённая командующим войсками СЗРК ВВ за КШУ, – "хорошо".

Кроме того, с 21 по 24 сентября 2009 года в рамках ОСУ "Ладога-2009" под руководством командующего войсками СЗРК ВВ проведено тактическое учение с войсковой частью 3526 по теме "Приведение войсковой части в боевую готовность "ПОЛНАЯ". Организация и выполнение задач военного времени. Управление подразделениями в ходе проведения специальной операции по поиску и уничтожению диверсионно-разведывательной группы".

На учение привлекались 1725 чел., было задействовано 216 ед. автомобильной и гусеничной техники, 2 вертолёта.

На этапе практических действий войсковой части присутствовали главнокомандующий Сухопутными войсками, командующий войсками Ленинградского военного округа, представители взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти.

Командир войсковой части полковник И.А. Гетманов доложил главнокомандующему Сухопутными войсками и командующему войсками СЗРК ВВ замы-

сел проведения специальной операции по поиску и уничтожению ДРГ, поставил задачи подчинённым. После чего подразделения приступили к действиям. В целом динамика действий личного состава на учении была высоко оценена представителями взаимодействующих структур.

Кроме того, положительным фактом явилось участие курсантов выпускного курса (180 чел.) и преподавателей Санкт-Петербургского военного института внутренних войск в показе элементов ВПУ регионального командования, расположения и функционирования войсковой заставы в полевых условиях, оборудования учебного центра, практических действий подразделений.

В целом за учение войсковая часть оценена на "хорошо".

Заместитель главнокомандующего внутренними войсками МВД России по чрезвычайным ситуациям генерал-полковник Е.П. Лазебин отметил, что в ходе участия внутренних войск в ОСУ "Ладога-2009" достигнут необходимый уровень взаимодействия при совместном выполнении поставленных задач. Отмечен добросовестный подход командования и штаба СЗРК ВВ к подготовке и проведению комплекса мероприятий по участию в ОСУ.

Продолжая участие в совместных мероприятиях оперативной подготовки, внутренние войска закрепили практические умения и навыки на ОСУ "Запад-2009", проводимом под руководством начальника Генерального штаба Вооружённых сил Российской Федерации генерала армии Н.Е. Макарова по теме "Подготовка и применение группировок войск (сил) Вооружённых сил Российской Федерации и Республики Беларусь для обеспечения военной безопасности союзного государства".

Внутренние войска приняли участие на первом этапе данного учения с 8 по 11 сентября 2009 года оперативными группами от ГКВВ МВД России во главе с первым заместителем главнокомандующего внутренними войсками МВД России генерал-полковником Е.В. Баряевым – в составе штаба руководства, от управлений СЗРК ВВ, Центрального регионального командования внутренних войск и группой взаимодействия от войсковой части 2659 – в качестве обучаемых.

Целями учения ставились: повысить слаженность работы органов военного управления ЦРК ВВ и СЗРК ВВ при переводе их с мирного на военное время, совершенствовать их навыки в планировании и совместном выполнении задач территориальной обороны в условиях апробации Генеральным штабом Вооружённых сил Российской Федерации новых форм и способов ведения военных действий.

Решения, принятые обучаемыми на первом этапе, соответствовали сложившейся оперативной обстановке, поставленным задачам и признаны штабом руководства в целом целесообразными. Работа оперативных групп региональных командований на пунктах управления была организована в соответствии с руководящими документами, нормативное время на отработку документов выдерживалось, взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти в ходе подготовки к выполнению поставленных задач поддерживалось непрерывно.

Первый этап ОСУ был проведён в установленные сроки, цели учения достигнуты, задачи, поставленные перед группой руководства ГКВВ МВД России и оперативными группами ЦРК ВВ и СЗРК ВВ, выполнены.

В ходе учения была отмечена слаженная работа оперативной группы ГКВВ МВД России. В частности, координирующая роль старшего офицера 4-го отдела оперативного управления главного штаба ГКВВ МВД России полковника В.А. Чупрова, чёткие действия оперативной группы СЗРК ВВ под руководством первого заместителя командующего войсками регионального командования полковника В.П. Долганина, слаженные действия по принятию решений оперативной группой ЦРК ВВ под руководством начальника штаба регионального командования генерал-майора С.В. Захаркина, своевременная отработка документов группой по взаимодействию с Московским военным округом во главе с полковником Д.А. Щербаковым.

Анализ участия внутренних войск в комплексе ОСУ показал, что существуют проблемные вопросы, требующие решения:

с переходом к новому облику Вооружённых сил Российской Федерации существенно изменились взгляды на организацию системы управления на оперативно-стратегическом уровне. Отказ от деления управления военного округа на управления фронта и военного округа (на военное время) предполагает создание в военном округе (оперативно-стратегическом командовании) центра оперативно-стратегического управления (ЦОСУ) и центра административно-территориального управления (ЦАТУ). Однако недостаточная проработанность функциональных задач вновь созданных органов управления приводит к тому, что при организации совместных действий в мирное время (при заблаговременной подготовке к выполнению задач) и в военное время решение вопросов взаимодействия между силовыми структурами требует совершенствования;

неверное представление о роли, месте внутренних войск и органов внутренних дел, их возможностях в решении задач территориальной обороны приводит к попыткам возложения на внутренние войска несвойственных им задач, а на МВД России – задач по руководству территориальной обороной, что противоречит действующему законодательству Российской Федерации;

несовместимость средств автоматизированного управления войсками, таких как "Акация", геоинформационных систем "Интеграция", "Равелит", "Гармония", затрудняет обмен информацией между штабами различной ведомственной подчинённости. Решение данной проблемы видится в создании, внедрении и освоении штабами единой универсальной геоинформационной системы.

В соответствии с утверждённым Президентом Российской Федерации замыслом в период с 1 по 5 марта 2010 года под руководством министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р.Г. Нургалиева было проведено ОСУ с ГКВВ, Северо-Кавказским, Центральным, Северо-Западным, Приволжским региональными командованиями и Отдельной дивизией оперативного назначения внутренних войск МВД России по теме "Управление войсками (силами) феде-

ральных органов исполнительной власти в условиях обострения обстановки в Северо-Кавказском регионе".

Целями учения предусматривалось:

проверить готовность органов управления к действиям в случае обострения обстановки в Северо-Кавказском регионе;

практически освоить войсками во взаимодействии с органами МВД России, подразделениями других силовых структур планы оперативного применения внутренних войск в мирное время;

целенаправленно внедрить новые информационно-телекоммуникационные технологии в деятельность органов военного управления при планировании и служебно-боевом применении войск.

Всего на учение привлекалось более 13 тыс. чел. и около 600 ед. техники различного назначения от внутренних войск, органов внутренних дел и других федеральных органов исполнительной власти. Авиацией внутренних войск в период учений перевезено более 1 тыс. чел., совершено 27 самолётных вылетов.

В подготовительный период проведена необходимая организаторская работа как Главным командованием внутренних войск МВД России, так и всеми другими силовыми структурами и органами, входящими в состав руководства учением.

В районы проведения учения были перевезены железнодорожным транспортом и развёрнуты вспомогательные пункты управления ГКВВ и СКРК ВВ. Проверена готовность системы связи.

Замыслом учения на первом этапе учения предусматривалось проверить реальность планов при чрезвычайных обстоятельствах и применения внутренних войск МВД России по оказанию содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации.

Войска приняли участие в 9 пограничных специальных операциях на территории Северо-Западного, Центрального, Приволжского, Южного и Северо-Кавказского федеральных округов. По этой задаче были отработаны вопросы приведения войск в готовность № 1, совершения маршей в районы проведения пограничных поисков и операций, передачи их в оперативное подчинение пограничным органам ФСБ Северной Федерации. Всего к выполнению данной задачи было привлечено 2248 чел. и 222 ед. техники.

В лучшую сторону отмечены действия войсковой части 3724 СКРК ВВ (командир полковник С.В. Иващенко).

С получением распоряжения министра внутренних дел (по учению) были переведены на усиленный вариант несения службы войска, охраняющие 62 важных государственных объекта, с привлечением более 1 тыс. чел.

Кроме того, для усиления охраны и обороны 17 объектов, в том числе одного закрытого административно-территориального образования и 7 атомных электростанций, были выдвинуты резервы из других гарнизонов общей численностью свыше 1200 чел. и 50 ед. техники. В выполнении этой задачи участвовало 16 подразделений. В лучшую сторону отмечают действия личного состава войсковых частей 7459 ЦРК ВВ (командир полковник А.А. Ерёмченко), 3526 СЗРК ВВ и 3671 ПривРК ВВ (командиры полковник И.А. Гетманов и полковник А.А. Владимиров).

В соответствии с планами Федерального оперативного штаба и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации были введены сигналы "Эдельвейс" и "Эдельвейс-Регион", по которым подразделения 10 воинских частей (в СКРК ВВ – 3, в ЦРК ВВ – 2, СЗРК ВВ – 2, ПривРК ВВ – 2, ОДОН ВВ – 1) совершили марш в районы служебно-боевого предназначения и приняли участие в проведении специальных антитеррористических мероприятий.

В лучшую сторону следует отметить личный состав войсковых частей 6570 ЦРК ВВ (командир полковник О.М. Сыманков) и 5598 ПривРК ВВ (командир полковник Д.М. Филипов).

Анализ практических действий подразделений в ходе выполнения задач по прикрытию важных государственных объектов и по сигналам "Эдельвейс", "Эдельвейс-Регион" показал, что в целом все подразделения со своей задачей справились.

Контроль выполнения табеля срочных донесений показал, что все донесения из региональных командований и войсковых частей поступали в штаб Главкомата в основном своевременно. В лучшую сторону по полноте и качеству представленных донесений отмечаются СКРК ВВ (начальник штаба генерал-майор С.И. Корнюшкин), СЗРК ВВ (врио НШ полковник И.Д. Голлоев).

В ходе контроля работы оперативного состава на пунктах управления структурных подразделений Главного командования внутренних войск установлено, что лучше работа была организована в управлении по охране важных государственных объектов, инженерном управлении, морском отделе, службе РХБ защиты.

Во второй день учения обучаемым были вручены материалы оперативного скачка, в которых говорилось о резком осложнении обстановки в отдельных субъектах Северо-Западного, Центрального, Приволжского и Северо-Кавказского федеральных округов. Этому способствовала активизация бандформирований, расширение зон проведения диверсионно-террористических актов, ослабление контроля за обстановкой органами охраны правопорядка и исполнительными органами власти, межклановые конфликты с непосредственным участием преступно-уголовных, террористических и экстремистских группировок.

Обучаемыми были сформулированы выводы по сложившейся обстановке и организована выработка решений на проведение специальных операций.

Руководителем учения министром внутренних дел Российской Федерации на Центре управления внутренними войсками по видеоконференцсвязи были заслушаны доклады командующих войсками региональных командований и ОГВ(с) о состоянии войск и выполненных мероприятиях, а также доклады замыслов министров внутренних дел по Республике Северная Осетия – Алания и Кабардино-Балкарской Республике на проведение специальных комплексных профилактических операций (мероприятий) на территории республик.

По мнению руководства учения, органы внутренних дел по субъектам Российской Федерации Южного и Северо-Кавказского федеральных округов были готовы к выполнению поставленных задач.

В лучшую сторону отмечены согласованные действия министра внутренних дел по Кабардино-Балкарской Республике генерал-лейтенанта милиции Ю.И. Томчака и руководителя оперативной группы СКРК ВВ генерал-майора Я.Я. Петерса по подготовке операции, организации взаимодействия, управлению силами и средствами в ходе совместного выполнения задач.

Получен положительный практический опыт применения автомобильной роты, специально созданной решением заместителя министра – главнокомандующего внутренними войсками МВД России в составе войсковой части 3737 СКРК ВВ (г. Моздок) для обеспечения перевозки резервов, перебрасываемых в Северо-Кавказский регион. Ротные тактические группы войсковых частей 3671 ПривРК ВВ и 3641 ЦРК ВВ к установленному времени прибыли в районы предназначения на территорию Кабардино-Балкарской Республики, своевременно приступили к выполнению задач.

На втором этапе учения предусматривалось создание и применение группировки войск (сил) федеральных органов исполнительной власти при обострении обстановки в Северо-Кавказском регионе и управление войсками (силами) при проведении специальных (боевых) действий.

В его рамках отработаны:

практические действия сил и средств групп оперативного управления при оперативных штабах в Республике Адыгея, Краснодарском крае, Ростовской и Волгоградской областях при возникновении террористической угрозы на объектах жизнедеятельности. Всего привлекалось более 360 чел. и 27 ед. техники;

специальные операции по уничтожению бандформирований (бандгрупп) в форме полкового (войсковая часть 3654), батальонного (батальон оперативного назначения войсковой части 3737) и ротных тактических учений (роты оперативного назначения войсковых частей 3754, 3724, 3723, 3419). Всего привлекалось 1827 чел. и более 250 ед. техники;

совместные действия сил и средств под руководством должностных лиц ФСИН, ФСКН, ФТС России. Привлекалось более 1 тыс. чел. и около 30 ед. техники.

Всего проведено 59 практических мероприятий, в которых участвовало более 6 тыс. чел., 300 ед. техники, использовались 4 самолёта и 12 вертолёт авиации внутренних войск.

Проведённые практические действия в целом показали тенденцию к повышению уровня подготовки личного состава в действиях по сигналам оповещения, маршевой подготовки, тактических действиях в ходе проведения специальных операций и огневой подготовке.

Вместе с тем наиболее характерными недостатками явились:

слабые навыки командиров подразделений в работе с боевыми графическими и текстовыми документами, на средствах связи с использованием переговорных таблиц в ходе выдвижения в район проведения специальной операции, занятии рубежей и управлении элементами боевого порядка;

низкие навыки сержантского состава в управлении огнём в ходе боевой стрельбы;

недостаточная обученность личного состава при передвижении на местности, выборе и занятии огневых позиций, ведении поиска, а водителей – в движе-

нии по участкам местности со сложными дорожными условиями.

Под легендой учения на территории Северо-Кавказского федерального округа был проведён ряд специальных операций сил и средств ОГВ (с) на территории Чечни, Ингушетии и Дагестана, к которым привлекалось более 5 тыс. человек и 350 ед. автобронетанковой техники. В ходе операции уничтожено 10 баз боевиков, изъято 5 ед. огнестрельного оружия, задержаны 5 участников бандподполья и лиц по подозрению в причастности к НВФ.

Под руководством министров внутренних дел проведены комплексные профилактические операции (мероприятия) на территории Кабардино-Балкарской Республики и Республики Северная Осетия – Алания. В результате проведённых мероприятий из незаконного оборота изъято: оружия – 341 ед., боеприпасов – 2 761 шт., тротила – 970 г. и наркотических веществ – 4878 г. Проверено 25 662 объекта, 182 места с массовым пребыванием граждан. Раскрыто 108 ранее совершённых преступлений. Привлечено к административной ответственности 6 532 гражданина.

Для проведения данных мероприятий привлекалось более 2 тыс. чел., а также подразделения внутренних войск из других регионов страны. С этой целью, в соответствии с Планом перегруппировки подразделений органов внутренних дел и внутренних войск при кризисных ситуациях на территории Северо-Кавказского региона, авиацией внутренних войск осуществлялась перегруппировка резервов ГКВВ, их приём, встреча, организация перевозки и сосредоточение в назначенных районах.

К практическим действиям по этой задаче привлекались резервы:

от войсковых частей 3642, 3219, 3703 СКРК ВВ. Всего: личного состава – 260 чел., техники – 24 ед.;

от войсковых частей 3526, 6832 СЗРК ВВ – для действий в Республике Северная Осетия – Алания. Всего: личного состава – 149 чел., техники – 10 ед.;

от войсковых частей 3641, 6796 ЦРК ВВ – для действий в Кабардино-Балкарской Республике. Всего: личного состава – 149 чел., техники – 10 ед.;

от войсковых частей 3671, 7463 ПривРК ВВ – для действий в Кабардино-Балкарской Республике. Всего: личного состава – 149 чел., техники – 10 ед.

Резерв войсковой части 3642 СКРК ВВ привлекался к действиям по приведению в готовность № 1 и выполнению упражнений стрельб из стрелкового оружия и вооружения боевых машин на учебном центре.

Личным составом подразделений в период выполнения задач закреплены практические навыки в подготовке и совершении перегруппировки на большие расстояния в сложных условиях обстановки. Резервы со своей задачей справились успешно. Их действия оценены на "хорошо".

Проведённая перегруппировка войск подтвердила, что действующий План перегруппировки подразделений органов внутренних дел и внутренних войск МВД России при кризисных ситуациях на территории Северо-Кавказского региона в целом соответствует боевым возможностям внутренних войск.

На третьем этапе учения отработаны вопросы управления войсками при проведении специальных опе-

раций с подвижных пунктов управления Главного командования и региональных командований внутренних войск. В лучшую сторону отмечается работа оперативного состава СКРК ВВ и СЗРК ВВ (командующие войсками генерал-полковник Е.М. Внуков и генерал-лейтенант П.П. Дашков).

В ходе учения были проведены исследования существующей системы управления внутренних войск по руководству разноведомственными группировками войск (сил) в условиях обострения обстановки в Северо-Кавказском регионе, Центральном, Северо-Западном и Приволжском федеральных округах. При этом ставилась задача на исследование возможностей Главного командования, региональных командований внутренних войск по управлению разноведомственными группировками в условиях обострения обстановки и рассмотрение проблемных вопросов организации взаимодействия и проведения совместных действий с органами государственной власти Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, органами внутренних дел, дислоцированными в регионе, Северо-Кавказским военным округом, подразделениями Федеральной службы безопасности, пограничной службы ФСБ, Федеральной службы охраны, Министерства по чрезвычайным ситуациям, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы России, администрацией охраняемых объектов в условиях обострения обстановки.

Предварительные результаты исследований показали, что существующая система управления внутренних войск МВД России в целом обеспечивает управление войсками при решении возлагаемых на них задач в мирное время.

Вместе с тем вскрылись следующие недостатки:

соответствующими руководителями не используются все технические возможности созданной системы управления. Работа организована через специалистов автоматизированной системы управления войсками, которые не обладают знаниями оперативного искусства и тактики;

видеоконференция используется пока в основном только как веб-камера диалогового звукового и визуального общения между должностными лицами. В то время как в полной мере все имеющиеся возможности КПВДО для передачи обстановки по топографическим картам не используются.

Вместе с тем предпринятые попытки освоения информационного цикла на новых принципах дают свой результат. Так, в СКРК, ЦРК, СЗРК ВВ удалось организовать работу в звене региональное командование – соединение. Отработаны основы сбора, обобщения, анализа и отображения информации, полученной от региональных командований, с подвижных пунктов управления в оперативном управлении главного штаба ГКВВ МВД России. Обеспечено информирование пунктов управления заместителей главнокомандующего внутренними войсками МВД России, начальников управлений ГКВВ МВД России и получение информации от них в интересах принятия решения главнокомандующим внутренними войсками МВД России.

Главной целью развития системы управления внутренних войск следует считать её оптимизацию, прида-

ние ей такого облика, который позволит решать управленческие задачи в любых условиях обстановки и обеспечит возможность поддержания постоянной высокой боевой и мобилизационной готовности войск и подготовки их к выполнению задач по предназначению.

Таким образом, активное внедрение в управленческий процесс новых подходов к обмену информацией, использование режима видеоконференции и КПВДО предполагают необходимость совершенствования алгоритма работы должностных лиц Главкомата и региональных командований внутренних войск и соответственно закрепления его в новых руководящих документах, прежде всего в Наставлении по службе оперативных штабов внутренних войск.

При этом командование и оперативный состав должны тренироваться и совершенствовать свои навыки работы в традиционном, без использования автоматизированных систем управления, режиме работы, поскольку не исключена возможность работы на топографических картах.

Генералы и офицеры взаимодействующих силовых структур серьёзно подготовились к учению. Была организована и проделана большая работа в подготовительный период, что положительно сказалось на совместной работе в ходе проведения учения.

Органы управления внутренних войск за действия на учении министром внутренних дел Российской Федерации оценены на "хорошо".

За практические действия все подразделения оценены на "хорошо", за исключением подразделений войсковых частей 6533 (командир подполковник А.В. Жуков) и 6699 (командир подполковник О.А. Фадеев) ЦРК ВВ, которые оценены "удовлетворительно".

Действия личного состава на тактических учениях войсковой части 3654, 1 бон войсковой части 3737, рон войсковых частей 3754, 3724, 3723 и 3419 оценены на "хорошо".

Анализ проблем и недостатков, выявленных в ходе проведения крупномасштабных мероприятий оперативной подготовки, определяет следующие направления их решения:

заблаговременная подготовка органов управления и войск, заключающаяся в последовательной отработке вопросов, близких к тематике предстоящего ОСУ (ОУ), на КШУ, КШТ, компьютерных тренировках, тактических, тактико-специальных учениях, тактико-строевых и других занятиях;

подготовка пунктов управления и их элементов, вооружения, военной и специальной техники;

проведение рекогносцировок районов учения, районов размещения пунктов управления на местности;

определение возможностей полигонов, учебных центров, войсковых стрельбищ, в том числе различной ведомственной принадлежности. Решение вопроса по их использованию для отработки вопросов учения;

заблаговременная разработка и утверждение документов учения. Привлечение к их разработке представителей взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти (структур);

анализ действующих планов применения войск с целью сокращения перечня документов, разрабатывае-

мых в воинских частях, соединениях, региональных командованиях и ГКВВ МВД России при подготовке к выполнению служебно-боевых задач;

создание единой системы управления силами и средствами органов внутренних дел и внутренних войск. Организация связи управления и взаимодействия в кризисных ситуациях с учётом возможностей МВД России и информационно-телекоммуникационной системы внутренних войск;

совместно с пограничными органами ФСБ России проработка вопросов обеспечения связи взаимодействия, взаимный обмен средствами связи и радиоданными;

уточнение перечня сигналов, предназначенных для применения внутренних войск в мирное время по линии МВД, ФСБ, ПС ФСБ, МЧС, ФСИН, ФСО России и других взаимодействующих структур;

активизация работы по внедрению и освоению оперативным составом войсковых частей, региональных командований, управлений и самостоятельных отделов ГКВВ МВД России КПВДО. Введение в учебную программу высших военных учебных заведений внутренних войск предмета по обучению работе в КПВДО в объёме пользователя, а для обучаемых по специальностям автоматизации – в расширенном объёме;

проведение тренировок с целью оформления графических документов с использованием канцелярских принадлежностей (без использования компьютерной техники);

наращивание возможностей подвижных полевых пунктов управления;

уточнение планов перегруппировки и перераспределение численности резервов органов внутренних дел и внутренних войск для действий в ЮФО и СКФО;

проработка возможности доставки резервов другими видами транспорта (кроме воздушного), а также дублирования применения сил и средств органов внутренних дел и внутренних войск, дислоцированных в ближайших к районам предстоящих действий субъектах Российской Федерации.

Проблемы, выявленные в ходе проведения крупномасштабных мероприятий оперативной подготовки, а также направления совершенствования подготовки органов управления и войск будут учтены и проработаны при подготовке и проведении будущих оперативно-стратегических, оперативных, командно-штабных учений и командно-штабных тренировок. В целом проведённые в 2009 году и в начале 2010 года ОСУ явились очередным шагом в славивании органов управления и войск (сил), подтвердившим правильную направленность обучения внутренних войск как войск постоянной готовности.



Генерал-лейтенант Сергей КУЦОВ

СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ВНУТРЕННИХ ВОЙСК МВД РОССИИ ДЛЯ ДЕЙСТВИЙ В ГОРНО-ЛЕСИСТОЙ МЕСТНОСТИ

Анализ опыта ведения боевых действий и проведения специальных мероприятий в Северо-Кавказском регионе последних лет показывает, что объём выполняемых разведывательными подразделениями задач в горно-лесистой местности резко возрос. В настоящее время разведывательные подразделения внутренних войск МВД России продолжают выполнять поставленные перед ними задачи по обнаружению и нейтрализации членов незаконных вооружённых формирований. Последние, в свою очередь, избегая открытых боестолкновений, укрываются в труднодоступной горно-лесистой местности. Лидеры бандподполья постоянно ведут активную вербовочную работу по вовлечению в свои ряды новых членов из числа радикально настроенной молодёжи. Подготовка вновь завербованных боевиков проводится на базах в горных районах Северного Кавказа. При этом террористы активно используют преимущество в знании горно-лесистой местности.

Кроме того, не стоит забывать, что значительная часть границы Российской Федерации на южном направлении проходит по сильно пересечённой местности, где велика вероятность беспрепятственного, особенно в весенне-летний период, проникновения бандитских и террористических групп на нашу территорию. С учётом опыта августовских событий 2008 года нельзя исключить возможность обострения военно-политической обстановки в регионе с целью дискредитации руководства Российской Федерации, вероятность которой увеличивается по мере приближения зимних Олимпийских игр 2014 года в г. Сочи. В связи с этим объём задач, выполняемых внутренними войсками МВД России в Северо-Кавказском регионе, не только не сократится, а в значительной мере увеличится, в первую очередь для разведывательных подразделений.

Исходя из этого повышаются требования к подготовке военнослужащих разведывательных подразделений для действий в горно-лесистой местности. Она затруднена из-за целого ряда нерешённых проблем в системе боевой подготовки, имеющихся на сегодняшний день во внутренних войсках. А именно: недостаточное количество учебных центров горной подготовки; отсутствие учебно-материальной базы во многих соединениях и воинских частях для подготовки подразделений к действиям в условиях горно-лесистой местности; повышение эффективности подготовки военнослужащих в условиях сокращения срока службы по призыву; отсутствие в ряде подразделений штатных инструкторов по горной подготовке, недостаточное количество соответствующего снаряжения.

Следовательно, возникает необходимость совершенствования эффективной системы подготовки разведывательных подразделений внутренних войск для действий в горно-лесистой местности.

В системе подготовки необходимо учитывать целый ряд факторов. Прежде всего характер действий незаконных вооружённых формирований, состояние средств управления и связи, технических средств разведки, физико-географические и климатические условия и т.д.

Наиболее активно незаконные вооружённые формирования действуют на Северном Кавказе, где используют особенности горно-лесистой местности. Хорошо ориентируясь в горах, они умело проводят разведку и выбор наиболее выгодного места нападения, уклоняются от прямых затяжных боевых действий и столкновений, ведут поиск наиболее уязвимых мест и нападают на наиболее важные объекты, небольшие колонны, подразделения (войсковые наряды), пункты временной (постоянной) дислокации воинских частей (подразделений). Это даёт им хотя и кратковременное, но преи-

*Генерал-лейтенант
С.Н. КУЦОВ –
начальник
разведывательного управления
Главного командования
внутренних войск МВД России –
заместитель
начальника главного штаба
внутренних войск*

мущество. Используя знание местности, наносят одновременно или последовательно диверсионно-террористические удары на нескольких направлениях, применяя мобильные малочисленные группы, используют методы просачивания и рассредоточения в районе выполнения задачи. Умело используют условия ограниченной видимости, опираются на местное население, зачастую запугивая его путём проведения устрашающих террористических акций.

Проведение специальных мероприятий в горной местности резко отличается от действий на равнине и характеризуется слаборазвитой сетью дорог, пригодных для передвижения техники, резко меняющимися климатическими условиями, перепадами высот, опасностью схода лавин, оползней, камнепадов, сложностью организации связи и ведения огня, а также вывода в районы выполнения служебно-боевых задач разведывательных органов, их эвакуации в пункты дислокации после выполнения боевой задачи. Значительное затруднение при выполнении поставленных задач в горах могут вызывать процессы акклиматизации и горная болезнь.

При действии в горах человек испытывает большие физические и нервно-психические напряжение и нагрузку, в связи с чем должен иметь соответствующую подготовку. Способность разведчика использовать защитные свойства местности и умение преодолеть различные горные препятствия помогут выполнить поставленные задачи максимально эффективно.

Ведение огня под различными углами, метание ручных гранат и другие действия во многом зависят от физических, морально-психологических и военно-профессиональных качеств, которые развиваются и совершенствуются на занятиях по физической и горной подготовке. Руководитель занятия должен иметь соответствующий уровень индивидуальной подготовки (категорию) и опыт боевых действий. Создание системы подготовки военнослужащих позволит существенно повысить результативность проведения специальных мероприятий (операций) в горно-лесистой местности и сократить сроки их проведения.

Под рассматриваемой системой подготовки следует понимать подсистемы подбора и комплектования разведывательных подразделений, обучения и воспитания, учебно-материальной базы.

Подсистема подбора базируется на следующих принципах.

Общеизвестно, что не каждый военнослужащий может быть разведчиком, способным выдержать то огромное физическое, и особенно моральное, напряжение, связанное с длительным пребыванием на территории, контролируемой незаконными вооружёнными формированиями, на незнакомой местности, без хорошего места для надёжного и безопасного отдыха. Поэтому при отборе рядового, сержантского и офицерского состава в разведывательные подразделения профессиональным качествам военнослужащих должно быть уделено особое внимание. Подбор должен осуществляться по принципу добровольности. Профессия разведчика почётная, но вместе с тем тяжёлая и сложная. Ему приходится преодолевать много трудностей и лишений, подвергаться риску и опасности. Он должен обладать исключительной твёрдостью характера и си-

лой воли, выносливостью, решительностью и находчивостью. Зачастую приходится действовать самостоятельно, в одиночку, в полном отрыве от своей группы или подразделения.

Разведчик должен быть морально устойчивым, честным, преданным нашей Родине, всегда готовым к самопожертвованию, смелым, решительным, сильным, изобретательным и расторопным, хорошим стрелком.

Рекомендуется отбирать разведчиков из числа военнослужащих, проверенных на деле, уже проявивших себя при выполнении служебно-боевых задач.

Что касается офицеров-разведчиков, то должна быть создана стройная система подготовки в учреждениях высшего военного профессионального образования внутренних войск с их обучением на соответствующем факультете. Это позволит, во-первых, обучить их как профессионалов, во-вторых, в процессе обучения и воспитания привить необходимые для разведчика качества.

Разведчики обязательно должны быть физически сильными и выносливыми, готовыми преодолевать большие расстояния, по труднопроходимой местности, быстро уходить от преследования. Выполняя задачи в горах, они могут находиться по несколько суток в состоянии сильного морального напряжения, в постоянной опасности. Только физически выносливые и закалённые бойцы могут вынести ту тяжёлую нагрузку, которую приходится преодолевать во время действий в горах.

Разведчикам необходимо совершенствовать свою военную грамотность, быть универсалами, разбирающимися в очень многих военных вопросах. Они должны уметь вести наблюдение за противником, определять систему огня, характер инженерных сооружений и препятствий, уметь проверять достоверность ранее полученных сведений о расположении и составе НВФ, знать их тактику и вооружение, хорошо ориентироваться на местности, уметь совершать налёты на базы боевиков с целью захвата пленных, вооружения и документов и уничтожить их.

Кроме того, разведчикам необходимо уметь действовать совершенно самостоятельно, в полном отрыве от своего подразделения. Они должны учиться грамотно фиксировать всё замеченное, вплоть до мелочей, уметь чётко и ясно докладывать о результатах наблюдения своему командиру.

Научить военнослужащего всему этому в короткий срок можно только при наличии у него достаточного развития. Поэтому общеобразовательный уровень военнослужащих, отбираемых в разведывательные подразделения, является также одним из необходимых условий для повышения качества подготовки разведчиков.

Желательно иметь среди них людей, знающих язык противника. Во всяком случае в программу подготовки необходимо включать изучение отдельных слов и фраз на языке врага, а также правил пользования разговорником, для того чтобы на месте провести хотя бы самый необходимый и упрощённый допрос захваченного пленного.

Только те военнослужащие, которые соответствуют вышеуказанным требованиям, способны выполнять

задачи качественно, результативно и без потерь. В частности, и в горах. Профессионализм разведчика – это умение выполнять все условия и требования, перечисленные выше.

При рассмотрении подсистемы комплектования разведывательных подразделений необходимо отметить, что они комплектуются военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, а также по призыву, годными по состоянию здоровья и по своим психологическим и моральным качествам для прохождения военной службы в разведывательных подразделениях.

На военную службу по контракту в разведывательные подразделения принимаются, как правило, лица, прошедшие военную службу по призыву в разведывательных подразделениях, и положительно себя зарекомендовавшие.

Для военнослужащих, впервые заключивших контракт на прохождение военной службы в разведывательных подразделениях на должностях солдат и сержантов, назначается испытательный срок продолжительностью три месяца.

В период прохождения испытательного срока указанная категория военнослужащих проходит обучение в одном из учебных центров внутренних войск МВД России. Окончательное решение о дальнейшем прохождении военнослужащим военной службы в разведывательном подразделении принимается с учётом результатов его обучения.

В том случае, если военнослужащий по каким-либо причинам не завершил установленным порядком курс обучения в учебном центре, испытательный срок считается непройденным.

Рассматривая подсистему обучения и воспитания, необходимо отметить, что для повышения квалификации по своей военно-учётной специальности, а при необходимости и по смежной, все военнослужащие разведывательных подразделений, проходящие военную службу в них на должностях прапорщиков, сержантов и солдат, в установленном порядке проходят переподготовку.

Сроки и порядок подготовки военнослужащих разведывательных подразделений, проходящих военную службу в них на воинских должностях прапорщиков, сержантов и солдат, в том числе впервые заключивших контракт, определяет главнокомандующий внутренними войсками МВД России.

Военнослужащие, проходящие военную службу в разведывательных подразделениях по контракту, не реже одного раза в год, а военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, не реже одного раза в полгода должны подвергаться проверке на предмет определения их пригодности к военной службе в разведке созданными аттестационными комиссиями.

Лица, признанные аттестационной комиссией по уровню профессиональной подготовки, морально-психологическим качествам или уровню физической подготовки не годными к военной службе в разведывательных подразделениях внутренних войск, подлежат переводу в другие воинские части (подразделения) внутренних войск, а военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, могут быть уволены в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Подготовка прапорщиков, сержантов и младших специалистов разведывательных воинских частей (подразделений) осуществляется в учебных воинских частях и подразделениях внутренних войск по специальной программе, утверждаемой главнокомандующим внутренними войсками МВД России.

Программа боевой подготовки подразделений специального назначения и разведывательных подразделений, предназначенных для действий в горной местности, разработана на учебный период продолжительностью 25 дней в учебном центре горной подготовки (на войсковом стрельбище).

Продолжительность учебного дня составляет:

при проведении занятий с личным составом по предметам обучения – 8 часов;

при проведении комплексных занятий по проверке слаженности подразделений с выполнением боевых стрельб – 10 часов.

Продолжительность учебного часа – 50 минут.

Перед выходом подразделений в горы проводится медицинское обследование всего личного состава и контрольные занятия по физической подготовке. О допуске военнослужащих к действиям в горах издаётся приказ командира воинской части.

Обучение действиям в горах проводится в следующей последовательности:

изучение особенностей горной местности и их влияния на боеспособность войск, а также требований безопасности;

преодоление боязни высоты, тренировка выносливости и необходимых морально-психологических и боевых качеств;

развитие умений и навыков: в технике преодоления различных препятствий (отвесные скалы, крутые каменистые, травянистые и снежные склоны, горные реки, ручьи, каньоны); в умелом применении личного и коллективного оружия в различных видах индивидуальных действий и в составе подразделений.

Занятия по изучению особенностей ведения боевых действий в горах проводятся в учебном центре горной подготовки на естественном горном рельефе командирами подразделений с привлечением специально подготовленных инструкторов по горной подготовке. Продолжительность занятий со взводом, группой (ротой) не более 10 часов.

Первоначальные навыки приобретаются на утренней физической зарядке и плановых занятиях по физической подготовке, которые предшествуют первым плановым занятиям по горной подготовке. На них личный состав усваивает приёмы и технику передвижения по узкой опоре, в лазании по канату (верёвке) и выполнении других специальных приёмов, а также у военнослужащих вырабатывается равновесие и преодолевается боязнь высоты.

В горно-спортивном городке или на участке горной местности отрабатываются способы и техника передвижения по крутым травянистым, осыпным (снежным, ледовым) склонам и скальному рельефу, переправы через горные реки, каньоны, трещины, а также проводится обучение приёмам страховки и самостраховки. В ходе занятий необходимо тренировать личный состав правильному применению горного снаряжения в соответствии с обстановкой, ис-

пользуя при этом наиболее удобные (рациональные) способы преодоления горных препятствий.

Практику в преодолении горных препятствий личный состав получает (совершенствует) на тактико-строевых, тактических занятиях и учениях, проводимых в горной местности.

Экипировка военнослужащих разведывательных подразделений на период проведения специальных мероприятий устанавливается соответствующими командирами (начальниками) исходя из содержания этих задач, способов предполагаемых действий, климатических условий и времени года.

В целях формирования у военнослужащих разведывательных подразделений высокого профессионализма, чувства гордости за службу в своей воинской части (подразделении), неукоснительного выполнения требований законодательства Российской Федерации командиры и офицеры по работе с личным составом организуют и проводят с ними целенаправленную воспитательную работу.

В разведывательных подразделениях организуется непрерывная работа по поддержанию воинской дисциплины. При этом особое внимание обращается на соблюдение законности при выполнении возложенных задач, предупреждение неуставных взаимоотношений, травматизма и гибели военнослужащих.

Формирование морально-психологических качеств и психологической устойчивости военнослужащих разведывательных подразделений организуется в комплексе с профессиональной подготовкой личного состава при непрерывном психологическом сопровождении их служебно-боевой деятельности.

По окончании выполнения возложенных задач проводится комплекс мероприятий по социально-психологической реабилитации личного состава.

Важное значение в системе подготовки имеет наличие хорошо подготовленной и оборудованной учебно-материальной базы и соответственно правильная организация подготовки разведчиков и спецназовцев непосредственно в учебных центрах горной подготовки.

Обучение подразделений боевым действиям в горах организуется и проводится в учебных центрах горной подготовки, где оборудуется горно-штурмовая полоса (рис. 1).

Горная полоса предназначена для обучения подразделений действиям в горной местности, формирования навыков и умений преодоления горных препятствий, развития у военнослужащих необходимых физических и психологических качеств (координации движения, гибкости, ловкости, силы и специальной выносливости), обучения и совершенствования навыков работы с альпинистским снаряжением в различных условиях.

В содержание занятий по физической подготовке включаются упражнения на "тропе разведчика" и специальном тренажере. Физическая готовность разведчиков к боевой деятельности оценивается по выполнению упражнений на "тропе разведчика".

Но прежде чем приступить к тренировке по преодолению препятствий на "тропе разведчика", следует научить разведчика следующему: преодолению единой полосы препятствий; правильным прыжкам и падениям; метанию гранаты (600 г на дальность и точность (в



Рис. 1. Оборудование горно-штурмовой полосы (вариант)

траншею, в кузов грузовика, в окно здания, амбразуру, в канализационный люк, из различных положений и из-за укрытия); метанию ножа и малой пехотной лопаты; приёмам рукопашного боя.

"Тропа разведчика" представляет собой участок местности, оборудованный препятствиями и заграждениями, наиболее часто встречающимися в боевой обстановке:

- дощатые и каменные заборы;
- кирпичные стенки с проломами;
- полуразрушенное здание;
- дымоход и ход сообщения;
- проволочные заграждения;
- кирпичная стенка со стеклом наверху и рвом с водой за нею;
- стена высотой 6 – 7 м;
- мишени для метания ножей и окна для метания гранат;
- высокая бетонная стена;
- кирпичная стена с битым стеклом по гребню, за ней яма с водой, поверх которой лежат брёвна;
- высотные переходы с тросовой горкой;
- участок железной дороги;
- участок канализационной и водопроводной сети;
- рвы с водой и наклонные лестницы;
- чучела часовых противника;
- электрические и телефонные линии и т.п.

В ходе занятий разведчики приобретают навыки скрытного, бесшумного передвижения с оружием и снаряжением на дистанции один километр, преодоления сложных препятствий, учатся умело действовать в траншеях и ходах сообщения, разрушенных зданиях, отрабатывают приёмы рукопашного боя, гранатометания, снятия часового. При этом имитируются пожары, шумы боя, мины-ловушки, "сюрпризы".

На "тропе разведчика" должны быть размещены препятствия инженерного, городского, полевого и лесного типов. Кстати, препятствий лесного типа на всех существующих ныне "тропах разведчика" нет.

Возможны различные варианты тренировок на "тропе разведчика":

- преодоление отдельных препятствий с последующим преодолением всей полосы без учёта времени;
- преодоление отдельных препятствий на время с последующим преодолением всей полосы на время;
- тренировка в бесшумном преодолении препятствий;

психологическая тренировка в преодолении "тропы разведчика" с использованием взрывпакетов, мин-ловушек и "сюрпризов", записи шума боя, дымовых завес, горящих перекрытий и т.п.;

тренировка в рукопашном бою, гранатометании, метании ножей. Для этого за каждым препятствием осуществляется неожиданное нападение, проводится схватка в горящем здании ножом, прикладом, малой пехотной лопатой (по чучелам), снятие часовых, метание ножа и малой пехотной лопаты (не менее 8-10 раз), гранат по окнам и траншеям (не менее 10-15 бросков) на всём протяжении "тропы";

преодоление полосы препятствий парой разведчиков, прикрывающих и помогающих друг другу;

преодоление полосы препятствий в составе разведывательной группы, взвода.

В общей сложности на "тропе разведчика" преодолеваются от 20 до 30 препятствий, выполняются различные действия (минирование, снятие часовых, проникновение в здания и т.д.), отрабатывается взаимодействие в составе группы (два человека и более, до взвода).

Необходимо отметить, что подготовка разведчика на каждом этапе развития войск разнообразная и разносторонняя. Невозможно предусмотреть и описать все тонкости, с которыми могут столкнуться военнослужащие, выполняя сложные, подчас невыполнимые задачи в горах.

Любой военнослужащий должен знать, что успех выполнения поставленной боевой задачи во многом зависит от самих военнослужащих, их активности и умения действовать в трудных условиях, а также от знания ими основ выживания в горах.

Выполнение боевых задач в горах всегда сопряжено со многими опасностями.

События последних десятилетий наглядно показывают необходимость широкого внедрения такого предмета боевой подготовки, как горная подготовка. Незнание элементарных вопросов выживания зачастую влечёт за собой потери личного состава и существенно затрудняет выполнение поставленных задач.

Знание всех деталей является основой основ в любом деле. Потому командиры всех степеней, а также военнослужащие, не на словах желающие стать профессионалами своего дела, должны уделять им внимание, помня о том, что любые знания не бывают лишними. Польза их доказывается порой в самых непредвиденных ситуациях.

Поэтому знания следует копить, не забывая, что цель любого обучения – умение применить полученные знания на практике.



Полковник Юрий МАРЦЕНЮК

ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ХАРАКТЕРЕ ВООРУЖЁННОЙ БОРЬБЫ В XX – XXI ВЕКАХ

Правильное и своевременное прогнозирование основных тенденций изменения характера вооружённой борьбы является одной из основных задач военной науки. От её решения во многом зависит то, насколько государство будет готово к военным вызовам и угрозам ближайшего будущего, и в случае развязывания военного конфликта, чем он завершится – поражением или победой.

Сегодня, в год празднования 65-летия Великой Победы, небезынтересно проанализировать то, как в канун 22 июня 1941 года военное руководство и учёные оценивали возможный характер войны, её начальный период, в чём причины первоначальных неудач Красной Армии, и тем самым понять, почему мы оказались не готовы к началу немецкой агрессии.

Нельзя не отметить, что накануне войны советская военная наука в целом верно решала многие вопросы строительства Вооружённых сил: теоретическое обоснование необходимости совершенствования их структуры в связи с коренными изменениями вооружения и военной техники (ВВТ); разработку обоснованных рекомендаций по развитию ВВТ; определение способов применения основных родов войск; определение принципов организационного строительства армии и флота, соотношение видов и родов войск; разработку форм и методов обучения и воспитания личного состава; подготовку командных кадров и т. д. Однако многие взгляды и теоретические положения не были должным образом систематизированы, обобщены, а поэтому не стали перед войной в должной мере руководством к действию собственных Вооружённых сил. Отдельные положения отечественной военной науки были безупречными, а некоторые из них, как показал дальнейший ход событий, и не разработанными в той степени, которую требовали время, обстановка и опыт начавшейся Второй мировой войны¹.

Во многом первоначальные неудачи можно объяснить неверными взглядами на характер и содержание начального периода войны. Они оказались недостаточно полными и неадекватно раскрытыми и не соответствовали складывавшимся военно-политическим условиям. Официальные взгляды на начальный период войны в начале 1940-х гг. сводились к следующему:

современные войны не объявляются, а начинаются внезапно, вероломно. Поэтому уже в мирное время должны быть созданы могучие вооружённые силы, находящиеся в постоянной боевой готовности;

война начнётся крупными силами, но не основными. В это время главные силы будут завершать мобилизацию, продолжать сосредоточение и стратегическое развёртывание под прикрытием первого эшелона;

войска приграничных военных округов (армии прикрытия), заранее отмобилизованные, развёрнутые и приведённые в боевую готовность, должны нанести немедленный ответный удар по противнику. Одновременно начнётся всеобщая мобилизация для создания второго стратегического эшелона главных сил Красной Армии;

в ходе начального периода войны армии приграничных округов, широко применяя авиацию, бронетанковые и механизированные войска, отразят нападение противника и перенесут боевые действия на его территорию. Одновременно завершается мобилизация, сосредоточение и развёртывание главных сил, которые, используя результаты успешных действий армий прикрытия, начнут свои операции в значительно более выгодных условиях, чем это было возможно при прежних взглядах на ведение начального периода войны².

¹ Стратегические решения и Вооружённые силы: новое прочтение. М., 2000. Т. 1. С. 326.

² История военной стратегии России. М., 2000. С. 225.

**Полковник
Ю.А. МАРЦЕНЮК** –
*помощник начальника главного
штаба внутренних войск
по военно-научной работе
ГКВВ МВД России –
начальник Центра оперативно-
тактических исследований
внутренних войск МВД России,
кандидат военных наук*

Как показал опыт первых недель военных действий июня и июля 1941 года, эти установки не отвечали изменившимся условиям развязывания войны. Ещё раньше это проявилось при нападении Германии на Польшу, а затем и в Западной Европе. Германия нанесла удар скрытно отобилизованными и развёрнутыми главными силами. Нельзя сказать, что это обстоятельство осталось в СССР незамеченным. "Германо-польская война началась самым фактом вооружённого вторжения Германии на земле и в воздухе, – писал преподаватель Академии Генерального штаба Г.С. Иссерсон. – Она началась сразу, без обычных для практики прошлых войн предварительных этапов". Развитие событий стало внезапным для военного руководства Польши и Франции, так как оно не допускало мысли о том, что Германия начнёт войну главными силами, отобилизованными и развёрнутыми заранее¹.

С.Н. Красильников в труде "Наступательная армейская операция", изданном в Академии Генерального штаба в 1940 году, писал: "Начальный период войны не является ныне подготовительным этапом войны, так как подготовительным этапом становится предвоенный более или менее длительный период, в который могут быть проведены полностью или частично все мероприятия, ранее составлявшие содержание начального периода войны... Начальный период непосредственно и постепенно перерастает в период главных операций, а грань между этими периодами стирается"².

Командующий войсками Северо-Кавказского военного округа Ф.И. Кузнецов, определяя характер вооружённой борьбы в начальном периоде войны, подчёркивал, что противник будет стремиться захватить стратегическую инициативу, нанести мощные удары по аэродромам, стратегическим и оперативным коммуникациям, вывести из строя как можно больше техники и запасов горючего и т. д. В таких условиях очень важное значение приобретает нанесение превентивных ударов по авиации противника на его аэродромах и по наземным силам, ответные же действия могут не дать желаемого результата. Всё это требует соответствующего решения военно-политического руководства страны и Главного командования Красной Армии по подготовке к войне ещё в мирное время³.

К сожалению, эти и другие выводы и обобщения передовой военно-теоретической мысли не стали в полной мере официальными взглядами, не были учтены в практике военного строительства и подготовке Вооружённых сил. Главным военным командованием Красной Армии были проигнорированы верные и научно обоснованные рекомендации военной науки⁴.

На декабрьском совещании 1940 года в ГШ ВС СССР было определено, что "под начальным периодом войны ныне следует понимать период времени от начала военных действий до вступления в операции основной массы вооружённых сил". Такое определение начального периода войны хотя и допускало развёртывание боевых действий с самого начала войны, но, во-первых, не определяло, что это будет период первых активных операций с решительными целями, и, во-вторых, исключало возможность ведения первых операций главными силами.

Таким образом, в основе официальных взглядов накануне Великой Отечественной войны лежала в целом прежняя схема начального периода войны, изменения в характере и содержании первых операций начального периода войны не учитывались и в практике оперативной подготовки штабов объединений Красной Армии⁵.

В то время, когда для Советского Союза назревал самый тяжёлый вариант начального периода надвигавшейся войны и Германия готовилась осуществить нападение заранее отобилизованными, сосредоточенными и развёрнутыми главными силами, советское военное руководство собиралось проводить необходимые мероприятия или в начальном периоде войны, или в так называемом особо угрожаемом военном периоде, который мог наступить непосредственно перед началом войны. К тому же из практической стороны военно-научных исследований исчезла многовариантность в оценке развёртывания, хода и исхода начального периода будущей войны, что было наиболее характерно для середины 1930-х годов. Крупные войсковые учения и манёвры не проводились. Отработка вопросов начального периода проводилась в основном в ходе оперативной подготовки командного состава. Новые явления в содержании начального периода современных войн были недостаточно полно учтены при разработке конкретных оперативных планов. К тому же считалось безусловным, что с первых дней войны центр тяжести военных действий перенесётся со своей территории на территорию противника, и самое главное, перестала учитываться возможность того, что противник может упредить Вооружённые силы СССР в сосредоточении и развёртывании своих сил и начать войну заранее отобилизованными главными силами.

Накануне войны явно недооценивались вопросы организации и ведения обороны в оперативно-стратегическом масштабе, т. е. те действия, которые пришлось организовывать командованию и вести войскам в первые же дни войны. В этом вопросе в предвоенные годы, как и в предшествующий период, сложилось в определённой мере противоречие. С одной стороны, в военной теории вопросам обороны, в том числе оперативно-стратегической, уделялось достаточное внимание, имелся целый ряд теоретических разработок, исследований по оборонительной тематике, разрабатывались указания, документально зафиксированные, по общим вопросам построения системы обороны в масштабе фронта, по его оперативному построению, организации управления, взаимодействия и т. д.

В то же время эти теоретические изыскания не нашли отражения в практических выводах и мероприятиях, разработке конкретных планов оборонительных операций и их практической подготовке накануне войны. Ведение обороны в стратегическом и оперативном масштабах рассматривалось как кратковременное действие по отражению вторжения противника с быстрым переходом в наступление и переносом боевых действий на территорию агрессора. В официальных взглядах не учитывалось, что для отражения и срыва агрессии противника потребуются напряжённые и длительные оборонительные бои с превосходящими силами противника. Вслед-

¹ Иссерсон Г.С. Новые формы борьбы. Опыт исследования современных войн. М., 1940. С. 29.

² Вопросы стратегии оперативного искусства в советских военных трудах (1917 – 1940 гг.). М., 1974. С. 487.

³ Мельтюхов М.И. Советская разведка и проблемы внезапного нападения // Отечественная история. 1998, №3. С. 4.

⁴ Начальный период войны. М., 1972. С. 112.

⁵ Начальный период Великой Отечественной войны. Выводы и уроки. М., 1989. С. 30.

ствие этого оперативное построение войск, их эшелонирование не были приспособлены для решения задач в таких оборонительных операциях. Практические действия органов управления и войск в ходе их ведения также не обрабатывались.

В предвоенные годы не был разработан ещё целый ряд вопросов, с решением которых советское командование столкнулось в первые месяцы войны. Так, в теоретическом и практическом плане не был разработан возможный вариант действий войск в условиях вынужденного отхода на всех стратегических направлениях и необходимости создания сплошного фронта обороны. Не нашли отражения в системе военно-теоретических взглядов вопросы массовой эвакуации, восстановления системы управления и т. д. Пагубным, как показал опыт войны, явился отказ от идеи партизанской борьбы и от тех богатых теоретических, организационных и практических решений и мер, которые сложились и были приняты в середине 1930-х годов¹.

В современных условиях крайне важно учесть данный отрицательный опыт и не повторить ошибок прошлого.

Каков же может быть характер вооружённой борьбы в ближайшем будущем?

Опыт современных войн и вооружённых конфликтов даёт основание утверждать, что процесс формирования новой модели мироустройства и систем глобальной и региональной безопасности до сих пор ещё не завершён и продолжает развиваться динамично с высокой степенью непредсказуемости его результатов. Повывишиеся темпы углубляющегося разрыва в уровне жизни и военно-экономической мощи между развитыми и развивающимися странами значительно обострили борьбу за сферы влияния, глобальное и региональное доминирование, природные ресурсы и "выживание", а также способствовали появлению новых угроз военной безопасности для мирового сообщества в целом и Российской Федерации в частности.

Как показывает исторический опыт, причины возникновения войн носили и носят прежде всего объективный характер, однако их реализация зависит от субъективных взглядов государств и наций на способы и средства ведения вооружённой борьбы, масштабы и направленность соответствующих приготовлений.

При этом отношение государства, нации к войне как средству обеспечения национальных интересов определяется в первую очередь характером самих интересов и наличием возможностей по их реализации. Это обстоятельство не исчерпывается состоянием вооружённых сил, на него также влияют уровень экономического и научно-технического развития, численность и качество населения, внутренняя стабильность, состояние отношений с другими субъектами, национальный дух, географическое положение, которые в конкретных условиях определяют возможность развязывания войн и вооружённых конфликтов, их содержание, ход и исход вооружённой борьбы.

Кроме того, существует ещё целый ряд объективных и субъективных факторов, влияющих на возможность развязывания войн и вооружённых конфликтов в среднесрочной перспективе.

К основным *политическим факторам*, несомненно, относится глобализация, вызывающая стремление различных центров силы использовать объективную необходимость интеграции ресурсов и в решении общемировых проблем в своих эгоистических интересах. В итоге определённая группа государств и негосударственных субъектов (транснациональные корпорации, отдельные этнические и религиозные группы) имеют неограниченный доступ ко всем благам цивилизации, а другие вынуждены брать на себя издержки в виде ограниченного суверенитета, узкопрофильной экономики, загрязнённой окружающей среды, культурной отсталости².

В свою очередь, стремление лидеров навязать остальным участникам глобализации свой собственный вариант развития мировой цивилизации толкает менее развитые страны и негосударственные субъекты на активное противодействие процессам неравноправного объединения и сотрудничества. Некоторые из них сознательно идут на обострение обстановки, пытаются взывать с мирового сообщества своеобразный налог на стабильность. Поэтому инициаторами конфликтов в будущем могут стать не только передовые в военном и экономическом отношении государства, но и страны с деградировавшей системой власти и социально-экономической сферой, а также отдельные группировки, иницирующие сепаратистские, межэтнические, межконфессиональные и другие выступления.

Влияние *экономических факторов* на характер войн и вооружённых конфликтов обусловлено тем, что они во многом определяют политические и стратегические цели сторон, пространственно-временные характеристики вооружённой борьбы, применяемое оружие и способы ведения военных действий.

В начале XXI века высокие темпы формирования глобального информационного пространства и информатизация основных областей жизнедеятельности ведущих государств мира привели к росту влияния *информационных факторов*. Информационное противоборство прочно заняло своё место в системе вооружённой борьбы, и в настоящее время этот относительно новый компонент продолжает интенсивно развиваться.

Нельзя не отметить рост влияния *этнонациональных, религиозных, социальных, демографических* и многих других факторов, совокупность которых в наибольшей степени проявляется в кардинальных изменениях характера современных угроз стабильности в мире и взглядов военно-политического руководства ведущих стран мира на применение военной силы, а также в развитии средств вооружённой борьбы, совершенствовании форм применения вооружённых сил и способов ведения военных действий.

Заметное снижение противостояния мировых сверхдержав и военно-политических блоков несколько снизило вероятность возникновения глобальной мировой войны и войны с применением ядерного оружия. Можно предполагать, что крупномасштабные (на нескольких ТВД) войны в ближайшем будущем не предвидятся, с одной стороны, из-за сдерживающего фактора ядерного оружия (катастрофические последствия его применения); с другой стороны, уже найдены новые формы и способы достижения политических и стратегических це-

¹ На земле Беларуси. Канун и начало войны. ИВИ МО РФ, ВНУ ВС РБ, 2006.

² Аналитический прогноз геополитического и геостратегического положения России на рубеже XXI века. Под ред. Коротченко Е.Г. М.: ВАГШ, 1995. 175 с.

лей агрессивных намерений – развязывание локальных войн и вооружённых конфликтов, политическое, экономическое, информационное и психологическое давление и специальные операции (диверсионные подрывные действия)¹.

При этом следует особо подчеркнуть, что войны и вооружённые конфликты будущего с большой долей вероятности будут вестись только с применением обычного, главным образом высокоточного оружия, но при постоянной угрозе применения ядерного оружия. Для России, при крайне неблагоприятном соотношении сил и средств на всех стратегических направлениях, ядерное оружие на долгосрочную перспективу (до 2020 – 2030 гг.) останется важнейшим, наиболее надёжным средством стратегического сдерживания любой агрессии и обеспечения своей оборонной безопасности².

В условиях глобализации мировых процессов, огромного экономического превосходства ведущих держав и сильной экономической и финансовой зависимости от них большинства других государств возникает объективная возможность с непокорными странами расправляться с помощью локальных войн и вооружённых конфликтов, а также с применением несиловых мероприятий (политического, экономического, информационного и психологического давления и специальных операций).

Политическими целями вооружённых конфликтов могут быть поэтапное создание благоприятной среды для экономической экспансии транснациональных корпораций и расширение границ жизненно важных интересов государств-агрессоров.

Стратегической целью, очевидно, будет захват ими территории, важной с экономической точки зрения или содержащей очаг возможной (потенциальной) угрозы, с последующим установлением контроля над ней посредством размещения военных баз на постоянной или временной основе.

Политической целью в локальной (региональной) войне будет установление контроля над территорией, богатой экономическими ресурсами и выходящей за границы спорного района. Не исключается вероятность изменения целей на более решительные – смену политической власти в стране.

При этом стратегическими целями последовательно могут стать: разгром вооружёнными силами государства-агрессора (коалиции государств) группировки войск (сил) на сопредельной территории, её оккупация и проведение мероприятий постконфликтного урегулирования; с изменением политических целей на более решительные – подрыв экономической и оборонной мощи сопредельного государства, захват основной части территории района (региона), обеспечивающей в дальнейшем контроль над ситуацией и создание условий для смены политической власти.

Средства вооружённой борьбы, применяемые противоборствующими сторонами, окажут значительное влияние на характер вооружённой борьбы. В первую очередь это относится к высокоточному оружию, средствам разведки, космическим средствам поражения, информа-

ционному оружию, оружию на новых физических принципах, а также техническим средствам уменьшения заметности техники военно-воздушных сил, флота и сухопутных войск.

Поэтому в перспективе ориентация может быть сделана на предпочтительное использование высокоточных и высокотехнологичных компонентов вооружённых сил, приоритетное развитие и применение средств дальнего огневого поражения, ВТО и оружия на новых физических принципах; систем и комплексов вооружения, где особую роль должны играть новые средства разведки, связи, радиоэлектронной борьбы, автоматизированные системы управления войсками и оружием; на применение новых интегрированных боевых систем с высокоразвитыми функциональными свойствами (интеллект, управляемость, скрытность и точность боевого применения).

Ожидается, что ВТО в перспективе превратится в решающий фактор вооружённой борьбы. Оно должно стать дальнобойным, увеличится его могущество, повысится точность выхода носителей на цель в любых метеоусловиях и при высоком уровне помех различного характера. Различные системы, комплексы, образцы ВТО будут определять в рассматриваемый период облик технического оснащения армий развитых стран.

Так, например, анализ применения Соединёнными Штатами авиации и крылатых ракет в операциях "Буря в пустыне" 1991 года и "Свобода Ираку" 2003 года показывает рост применения высокоточного оружия в общем количестве средств поражения, численные показатели которого в 2003 году были в 8,5 раза выше, чем в 1991 году³.

Это обстоятельство обеспечило многократное повышение эффективности ударных действий. Совершив в два раза меньшее количество самолётных вылетов (92 тыс. в 1991 году и 41 тыс. в 2003 году) и используя практически одинаковое количество высокоточных средств поражения, авиация США во второй военной операции в Ираке поразила в 4,5 раза больше целей⁴.

Наряду с этим вооружённым силам воюющих государств придётся применять различные меры активного и пассивного характера для снижения эффективности применения и уменьшения последствий применения противником ВТО как по военным, так и по гражданским объектам; прикладывать значительные усилия для восстановления функций поражённых объектов; нацеливать на борьбу с ВТО большую часть сил и средств боевого обеспечения.

Получат дальнейшее развитие средства разведки, которые должны обеспечивать командование вооружённых сил противоборствующих сторон всей необходимой разведывательной информацией в реальном масштабе времени.

Возрастание в будущих войнах роли принципиально новых высокоэффективных информационных систем ускорит интеграцию наземных, морских, воздушных и космических систем управления, разведки, информационного обеспечения, ударных систем и создание на их базе стратегической разведывательно-ударной системы.

¹ Единые оперативно-стратегические исходные данные. М.: ЦВСИ ГШ ВС РФ, 1996. Единые исходные данные по содержанию дисциплины "Информационное противоборство". М.: ВАГШ, 2000. 253 с.

² Актуальные проблемы развития вооружения. Сборник материалов конференций. М.: РААР, 2000. 255 с.

³ Пентагон разрабатывает стратегию и оружие будущих войн. НТЦ "Информтехника". Вып. 10/294. Сообщение 916. М.: ИНФО-ТАСС, 1994.

⁴ Крупные вооружённые конфликты. Международная безопасность и разоружение. Ежегодник СИПРИ. М.: Наука, 1994.

В результате этих преобразований время сбора, обработки и доведения информации о противнике, своих войсках, применении различных средств и систем вооружения в режиме он-лайн обеспечит получение командирами всех уровней сведений, необходимых для принятия ими обоснованных решений, повышая тем самым эффективность управления.

Информационные технологии значительно расширили границы военного конфликта – от традиционного поля боя до компьютерных сетей, электронных баз данных и т.д.

Средства информационно-технического воздействия как составляющая так называемого информационного оружия будут способны парализовать слабо защищённые компьютерные системы управления войсками и оружием, лишит противника возможности передачи информации.

С принятием на вооружение после 2010 года отдельных образцов гиперзвукового управляемого оружия, космических средств поражения можно будет говорить о фактическом переносе военных действий в космическую сферу. Предполагается, что к 2025 году космические аппараты станут системообразующим средством военных действий. На них будут возложены задачи не только разведки, связи, навигации, метеорологического обеспечения, документирования результатов ударов, но и целеуказания, наведения высокоточных ракет на "критические точки" подвижных и стационарных объектов.

Широкое развитие получит так называемое нелетальное оружие, позволяющее снизить риск сопутствующих потерь среди гражданского населения. Ожидается завершение экспериментов по электромагнитному, модернизированному биологическому, лазерному и инфразвуковому оружию. Массированное применение противником такого оружия может не только серьёзно усложнить действия войск, но и лишить их подвижности, сделать недееспособными.

На ведущие позиции уже сейчас выходят нанотехнологии, позволяющие значительно снижать массогабаритные характеристики средств вооружённой борьбы и на основе создания компьютерных нанопроцессоров наделять их искусственным интеллектом.

Не утратят актуальности военные исследования в сфере биологии и медицины. Сейчас речь идёт не столько о создании смертельно опасных боевых препаратов, сколько о качественно новых разработках по выведению бактерий и вирусов, поражающих людей, животных и растения с определённым генотипом. Активно ведутся работы по созданию микроорганизмов, временно лишаящих противника работоспособности, уничтожающих запасы продовольствия и даже горюче-смазочных материалов. Увеличится потребность в компактных средствах экспресс-диагностики, позволяющих в реальном масштабе времени выявлять возбудителей опасных заболеваний и их носителей, в новых вакцинах, антибиотиках и других медицинских препаратах¹.

Продолжается развитие беспилотных летательных аппаратов, дистанционно управляемых катеров и необитаемых подводных аппаратов, малогабаритных самодвижущихся машин, способных выполнять по команде опе-

ратора и с опорой на искусственный интеллект боевые задачи в опасных для человека условиях. Благодаря оснащению их новейшими боевыми и обеспечивающими системами они будут менее уязвимы и значительно эффективнее существующих образцов.

Дальнейшая технологическая модернизация военной техники позволит качественно повысить мобильность войск (сил) главным образом за счёт массового внедрения широкофюзеляжных авиалайнеров, быстроходных морских судов, создания гибридных летательных аппаратов большой грузоподъёмности, объединяющих лучшие характеристики самолётов и вертолётов или катеров (экранопланов).

Исходя из вышесказанного, основные приоритеты в развитии средств вооружённой борьбы на ближайшую перспективу будут направлены:

- на развитие и применение средств дальнего поражения, в первую очередь высокоточного оружия и оружия на новых физических принципах;

- на боевые системы и комплексы вооружения, где особую роль будут играть новые средства разведки, связи, радиоэлектронной борьбы, автоматизированные системы управления войсками и оружием, а также на системы, позволяющие блокировать применение противником ядерных сил;

- на создание новых интегрированных боевых систем с высокими функциональными свойствами – интеллектом, наблюдательностью, управляемостью, скрытностью и точностью боевого применения².

Всесторонние исследования тенденций, процессов и достижений в развитии нового вооружения и военной техники позволяют утверждать о неизбежных качественных изменениях во всех процессах, способах и формах вооружённой борьбы. В будущих войнах успех будет на той стороне, которая значительно лучше и в достаточном количестве оснащена новым оружием, военной техникой и в совершенстве владеет приёмами их использования. При этом никакая компенсация такого оружия существенным преимуществом в живой силе не даст положительных результатов.

Можно ожидать, что в ближайшей перспективе получат дальнейшее развитие формы применения сил и средств в воздушно-космической сфере. Высшей формой применения военно-воздушных сил США в перспективе станет воздушно-космическая кампания, состоящая из отдельных воздушно-космических операций и систематических боевых действий. При этом составной частью операций наряду с завоеванием превосходства в воздухе, нанесением поражения войскам (силам) и объектам противника, непосредственной поддержкой группировок сухопутных войск на поле боя будут противокосмические действия, включающие защиту своих космических средств и нейтрализацию космических систем противника.

Претерпят изменения и формы применения группировок сухопутных войск и военно-морских сил развитых иностранных государств. В частности, основной особенностью в изменении форм применения ВМС США стала их переориентация на операции и боевые действия, проводимые в приморско-прибрежных районах (концепция "С моря против берега").

¹ Военная безопасность страны и Вооружённые силы: проблемы и пути их решения. Военно-теоретический труд. М.: ВАГШ, 1995.

² Актуальные проблемы развития вооружения. Сборник материалов конференций. М.: РААР, 2000. 255 с.

С учётом военных и экономических возможностей развитых государств продолжительность вооружённого конфликта может составить от нескольких недель до нескольких месяцев, а локальной войны – от одного до трёх месяцев. При этом вооружённые силы развитых государств, используя возможности космической разведки и результаты широкого применения беспилотных летательных аппаратов и высокоточного оружия, будут способны достаточно эффективно и быстро добиться основных политических целей. Однако постконфликтное урегулирование, как подтверждает опыт Ирака, Афганистана и бывшей Югославии, может длиться несколько лет.

Следует подчеркнуть, что в условиях, когда многим странам сложно угнаться за развитыми государствами в вопросах создания и внедрения новых высокотехнологичных образцов вооружения, военной и специальной техники, на первый план будут выходить и нестандартные, так называемые асимметричные (непрямые) действия. Под ними следует понимать действия войск (сил) в таких сферах, которые делают наиболее уязвимым вероятного противника и нейтрализуют имеющиеся у него преимущества. Яркий тому пример хорошо известные события 11 сентября 2001 года в США.

Проведение асимметричных действий будет заключаться в определении слабого места у противника, воздействии на него и подрыве его морального духа. При этом уход по возможности от прямого столкновения с противником может сделать их наиболее предпочтительными, поскольку позволит более экономными способами, меньшими силами и средствами достигнуть поставленных целей.

Возможными формами применения войск (сил) и средств в асимметричных действиях могут быть специальные операции (действия), операции (боевые действия, удары) создаваемых группировок войск (сил), информационные кампании (действия, акции, удары) и другие¹.

Тыл и фронт потеряют прежние чёткие очертания. Манёвр вытеснит позиционность. Развитие специальных форм снизит удельный вес классического прорыва обороны противника. Специальные действия не требуют обязательного массирования сил и средств, могут вестись рассредоточено и избирательно.

Важнейшей тенденцией в развитии специальных форм военных действий является соединение в совместных оперативных группах подразделений специального назначения различных силовых структур государства. Возрастает роль хорошо организованного межведомственного взаимодействия.

В рассматриваемой перспективе, наряду с войнами и вооружёнными конфликтами в традиционном понимании их сути, могут появиться новые формы противостояния сторон – так называемые нетрадиционные войны (невоенные формы вооружённой борьбы), в которых силовые действия либо не будут вестись вообще, либо не будут иметь определяющего значения.

Невоенные формы борьбы, особенно информационное, психологическое и климатическое воздействие, в перспективе будут существенно влиять и на характер вооружённой борьбы. Однако главную специфику войны будущего будет составлять применение вооружённой силы, насильственных действий. А политико-диплома-

тические, экономические и другие средства и способы воздействия на противоборствующую сторону решающее значение будут иметь в деле предотвращения войн и вооружённых конфликтов будущего.

Анализируя содержание и характер вооружённой борьбы в локальных войнах и вооружённых конфликтах последнего десятилетия, можно с большой долей вероятности предположить, что содержание конкретных военных событий вооружённой борьбы будущего будет тесно взаимосвязано с другими, подчинёнными ей видами, противостояния: экономическими, информационными, психологическими, климатическими, научно-техническими, дипломатическими и идеологическими. Скорее всего, войны будущего будут состоять из начальных и заключительных периодов.

Начальный период войны будущего будет основным и решающим периодом. Его особенность будет состоять в том, что именно в ходе этого периода развернётся основная борьба за достижение военно-политических целей противоборствующих сторон в военной кампании. Особое значение в этот период приобретёт борьба за господство в воздушно-космическом и информационном пространстве, противодействие дальнобойным высокоточным средствам противника.

Основное содержание этой борьбы может составить воздушно-космическая операция и систематические действия авиации со всех направлений и практически на всю глубину страны, подвергшейся нападению. Прежде всего особенностью начального периода войны будущего будет являться то, что нападающая сторона ракетно-авиационными ударами исключит возможность обороняющейся стороне проводить такие мероприятия, как от мобилизация, перегруппировка и развёртывание группировок войск на театрах военных действий для создания стратегических группировок войск, их выдвижения на исходные рубежи, выполнения важнейших задач по отражению агрессии.

В ходе начального периода этой войны должны быть уничтожены основные военно-государственные пункты управления, большинство объектов военно-промышленного комплекса и нарушена вся система управления страной и её вооружёнными силами. Неуправляемость государственной системой, деморализация населения страны, которая подверглась нападению, разрушение и вывод из строя основных её объектов военно-промышленного комплекса не предоставят возможности провести мероприятия по коренной перестройке экономики на обеспечение нужд войны. Все эти факторы будут способствовать достижению нападавшей стороной военно-политических целей войны в кратчайшие сроки.

На начальной фазе военных действий, как правило, будут наноситься массированные удары авиации и военно-морских сил с целью вывести из строя основные экономические объекты, энергетику и сломить волю противника к сопротивлению. Вслед за огневыми и радиоэлектронными ударами, наносимыми по всей глубине расположения противника, будут высаживаться воздушные десанты, развернут свои действия спецподразделения. Сухопутная группировка войск будет вводиться в сражения только на заключительном этапе войны (вооружённого конфликта) после надёжного подавления (уничтожения) основных огневых средств и важ-

¹ Специальные действия ВС РФ. ЦВСИ ГШ, 2005.

нейших объектов противника, с тем чтобы максимально ограничить потери в людях и технике. Эта группировка может осуществлять широкие рейдовые действия, избегая фронтальных атак, стремясь выйти во фланги и тыл неприятеля для завершения разгрома противника, закрепления достигнутого военного успеха и непосредственного достижения политических целей.

В перспективе в содержании и характере войн и конфликтов будущего следует ожидать, что взаимозависимость и взаимовлияние действий стратегического, оперативного и тактического уровней усилятся. Основные задачи будут решаться путём огневого поражения с предельных дальностей. Большую роль будет иметь фактор ядерного сдерживания, особенно применительно к сдерживанию угроз, связанных с применением противником обычных вооружений. Надо будет учитывать и то, что оно в перспективе может быть осуществлено эффективно только при наличии высокооснащённых и боеготовых сил общего назначения. В этих условиях угроза применения ядерного оружия в ответ на нападение с использованием обычных вооружений будет выглядеть убедительно.

Особенность вооружённой борьбы будущего может состоять в том, что в ходе войны или вооружённого конфликта под ударами противника окажутся не только военные объекты и войска, но одновременно и экономика страны со всей её инфраструктурой, гражданское население и территория. Особенно следует ожидать значительных жертв среди мирного населения.

Для России особенность войны будущего может состоять в том, что военные действия не ограничатся воздушно-космическими операциями. Следует ожидать возможного сохранения значения совместных как наступательных, так и оборонительных операций Сухопутных войск во взаимодействии с ВВС и ВМФ.

В этой связи можно уверенно утверждать, что военная сила в обозримой перспективе сохранит за собой весомую роль в достижении политических целей наиболее развитых в экономическом отношении государств и блоков. При этом диапазон условий применения данными странами военной силы будет существенно расширяться.

В целом анализ развития средств вооружённой борьбы, характера современных военных конфликтов позволяет выделить **ряд важнейших тенденций изменения характера вооружённой борьбы** в рассматриваемой перспективе:

1. Увеличение доли высокотехнологичного оружия, созданного на основе искусственного интеллекта, нанотехнологий, а также роботизированных комплексов и оружия на новых физических принципах. Следует ожидать, что возможности такого оружия будут неуклонно повышаться и в перспективе их массированное применение позволит добиваться результатов, сопоставимых с показателями боевой эффективности ядерного оружия.

2. Существенно возрастают роль и значение войск, сил и средств, действующих в воздушно-космической сфере. Увеличиваются пространственные характеристики вооружённой борьбы, поскольку рост досягаемости средств воздушно-космического нападения позволяет наносить мощные удары на всю глубину территории воюющих государств, осуществляя не только последовательное, но и одновременное поражение его объектов, то есть театром военных действий может стать любая страна, а в глобальном масштабе – вся планета.

Соответственно важнейшую роль в войнах будет играть хорошо защищённая от ударов средств воздушно-космического нападения противника помехоустойчивая система обороны. Она даже в условиях обычной войны должна быть комплексной: противосамолётной, противоракетной и противокосмической.

3. Всё большее значение в будущих войнах и вооружённых конфликтах будет придаваться информационной составляющей вооружённой борьбы. Это связано с оснащением войск системами вооружения, основанными на широком использовании информационных технологий, а также быстродействующими системами разведки, связи, автоматизированного управления, радиоэлектронной борьбы и др. В этой связи стремление к достижению информационного превосходства над противником станет одним из основных условий успешного ведения военных действий.

4. Изменяются временные параметры вооружённой борьбы. Это проявляется, во-первых, в сокращении времени на подготовку операций (боевых действий) благодаря использованию мобильных сил, сил немедленного (быстрого) реагирования, способных решать задачи без проведения предварительного отмобилизования. Во-вторых, возрастает быстротечность боевых действий, что обусловлено сокращением времени на сбор, обработку и доведение информации о противнике и своих войсках, а также применением высокоскоростных средств и систем вооружения.

5. Ведение войсками мобильных действий практически во всех сферах вооружённой борьбы и необходимость упреждения противника в бою (операции) обуславливают переход от строго вертикальных связей управления к глобальным сетевым автоматизированным системам управления войсками и оружием.

Такой переход предполагает создание единой информационно-коммутационной сети, связывающей лиц, принимающих решение, и исполнителей, что обеспечивает быстрое доведение до всех участников боевых действий необходимой информации об обстановке по принципу "от многих ко многим". При этом достигается ускорение процессов управления силами и средствами, а также повышение темпов операций, эффективности поражения противника, живучести своих войск и уровня самосинхронизации боевых действий.

6. В вооружённой борьбе всё более широко используются силы специальных операций, причём не только для ведения разведывательно-диверсионных действий, но и для оказания помощи различным оппозиционным силам в организации вооружённого сопротивления, мятежей, партизанских движений и т.п.

Таким образом, только своевременный прогноз характера вооружённой борьбы и войны в целом позволит определить правильные направления развития военной организации государства и соответственно подготовить страну к нейтрализации военных угроз, а при необходимости и отражению агрессии.



Полковник Михаил ФОМИЧЁВ

УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И РОЛЬ ВНУТРЕННИХ ВОЙСК МВД РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Любая социальная общность функционирует в обстановке внутренних и внешних угроз, различных по своей природе и по субъектам, – это могут быть "угрозы жизни, благополучию и устремлениям человека или всего народа".

В этой связи наиболее реальными **внешними угрозами** национальной безопасности РФ являются:

курс военно-политического руководства США на сохранение мирового лидерства, расширение экономического, политического и военного присутствия Соединённых Штатов и их союзников в регионах традиционного влияния России;

реализация планов по дальнейшему расширению НАТО и усиление агрессивной деятельности блока; введение в практику военно-силовых акций в обход общепризнанных принципов и норм международного права;

нарушение договоров и соглашений в области стратегических наступательных вооружений;

наличие территориальных претензий к РФ со стороны сопредельных государств, усиление позиций исламского экстремизма вблизи российских границ, а также сепаратистских, религиозно-националистических движений внутри России;

незаконное распространение технологий двойного назначения и компонентов для изготовления ядерного и других видов ОМП, расширение масштабов международного терроризма и организованной преступности, наркобизнеса, экологических и техногенных катастроф.

В целом весь спектр внешних угроз РФ можно разделить на глобальные и региональные угрозы.

Глобальные угрозы прежде всего связаны с возможностью физического уничтожения России или её дезинтеграции, которая может быть обусловлена применением против неё ядерного оружия и других видов ОМУ. Однако вероятность возникновения глобального вооружённого конфликта с применением ядерного оружия в период до 2030 г. останется невысокой. В то же время наличие развёрнутых и готовых к немедленному применению группировок стратегических наступательных сил США, ядерных сил Великобритании, Франции, Китая и Пакистана может представлять потенциальную угрозу для безопасности РФ в долгосрочной перспективе (до 2030 г.).

Региональные угрозы при их реализации могут выступать пусковым механизмом эскалации военных конфликтов и провоцировать возникновение угроз глобального характера. Поэтому их целесообразно рассматривать на основных стратегических направлениях:

1. **На Севере** (относительно благополучном в этом плане) отношения России и Норвегии осложнены неурегулированностью вопросов границ континентального шельфа и между экономическими зонами. В определённой перспективе можно ожидать от норвежского руководства намерений по пересмотру разграничения арктических вод, континентального шельфа и экономических зон. В последние годы чётко обозначилась тенденция введения в одностороннем порядке Норвегией квот вылова рыбы, невыгодных для России. Уже сейчас отмечается интенсивная деятельность государств – членов НАТО по освоению архипелага Шпицберген, использованию военно-воздушными и военно-морскими силами блока существующей и созданию новой, более совершенной, инфраструктуры. В будущем, вполне вероятно, Норвегия может отказаться от демилитаризованного статуса Шпицбергена, который определялся многосторонним Парижским договором от 9 февраля 1920 г., и попытаться вытеснить Россию с архипелага.

Полковник
М.Н. ФОМИЧЁВ –
начальник группы
(реализации договоров)
Центра оперативно-
тактических исследований
внутренних войск МВД России,
кандидат педагогических наук,
доцент,
член-корреспондент АВН

Можно также прогнозировать, что в перспективе будет возрастать интенсивность разведывательной деятельности и проведения учений в этом регионе, а также освоения театра натовскими воинскими формированиями.

Настораживает и постепенный отход от традиционного нейтралитета Финляндии и Швеции. Тем более что ряд политических кругов Финляндии уже предъявил территориальные претензии к России.

Кроме того, американским военно-политическим руководством и его союзниками под прикрытием научно-исследовательской деятельности осуществляются широкомасштабные разведоперации по изучению и освоению Арктического бассейна подводными и противолодочными силами. Наряду с военной направленностью в этой деятельности также явно прослеживается интерес ряда западных держав к перспективному экономическому освоению российской Арктики, в том числе трассы Северного морского пути.

2. На Западе источниками напряжённости могут стать следующие тенденции:

Во-первых, продолжающиеся территориальные претензии Эстонии на Кингисепский район Ленинградской области, Латвии – на район Псковской области, Финляндии – на часть Карелии.

Во-вторых, выдвигаемые в Литве, Польше требования уменьшить группировку российских войск, а затем полностью демилитаризовать Калининградскую область. Политические круги ряда европейских стран считают группировку Вооружённых сил России в Калининградской области основным дестабилизирующим фактором в регионе. Они полагают, что стремление России укрепить свою мощь на Балтике может существенно затруднить процесс создания коллективной безопасности в Балтийской зоне. Мировыми аналитиками прогнозируется несколько вариантов возможного развития ситуации в регионе. В частности, один из них предусматривает установление контроля над Калининградской областью со стороны международных организаций под предлогом оказания ей всесторонней помощи с последующим приданием статуса свободной экономической зоны. При этом не исключается вариант её полного отделения в будущем от России с дальнейшей переориентацией на Германию или Литву. В данном контексте России отводится роль второстепенного партнёра при решении этого вопроса и в дальнейшем предполагается вытеснение её из пространства Балтийского моря.

В-третьих, территориальные притязания Литвы на отдельные районы, в частности на Куршскую косу, местность в районе озера Выштитис, а также другие территориальные претензии стран Балтии (Эстонии и Латвии) к России могут встретить поддержку среди части высших политических кругов Запада. В связи с этим обострение региональных конфликтов (например, по территориальным проблемам) может привести к резкому ухудшению отношений стран Балтии, НАТО и России.

В-четвёртых, дискриминация русскоязычного населения в странах Балтии. Иллюстрацией этого является, например, множество "мелких укулов" обыденного характера, таких как закрытие русских школ, дискриминация по языку, игра на противоречиях России с другими государствами, например с Украиной.

3. На Юго-Западе вызывает беспокойство прежде всего усиление сепаратизма и исламского экстремизма. Ситуация на Кавказе отличается высоким уровнем нестабильности, наличием очагов вооружённых и этнических конфликтов, обострением социально-экономического кризиса, конфессиональными конфликтами между христианским и мусульманским населением региона. Наличие, несмотря на официальное завершение военной фазы контртеррористической операции, постоянно "глюющих" и готовых в любой момент разгореться вновь очагов конфликтных ситуаций в Республике Дагестан, Чеченской республике, между Грузией и Абхазией, Южной Осетией, Арменией и Азербайджаном, возрастание происламских настроений в Закавказье и среднеазиатских республиках СНГ, нерегулируемый рост мусульманско-татарского населения в Крыму создают опасные предпосылки для реализации идей "истинного ислама" на базе воинствующего национализма. В определённой перспективе они могут послужить основой для возникновения новых кризисов и конфликтов в этом регионе.

Конфликтная ситуация, чреватая серьёзными осложнениями, складывается также вокруг нефтегазодобычи на континентальном шельфе Каспийского моря, транспортировки добытого сырья оттуда, а также из Восточного Казахстана (запасы нефти которого сегодня превосходят запасы России). Например, согласно наиболее достоверным оценкам, запасы нефти и газа в Азербайджане оцениваются в 6 – 10 млрд. т. Сейчас за влияние на азербайджанское руководство ведётся жёсткая борьба между Россией, Западом, Турцией и Ираном. В настоящее время проект строительства стратегического нефтепровода Баку – Джейран, разработанный западными компаниями, пока заморожен, однако не стоит забывать, что он должен пройти именно через Грузию. Следовательно, можно с уверенностью утверждать, что присутствие американских военнослужащих в Грузии всерьёз и надолго.

4. На Юге обстановка крайне противоречива и взрывоопасна при доминировании тенденции обострения меж- и внутригосударственных противоречий этнического, религиозного и межкланового характера. В последние годы беспрецедентно возросла активность стран НАТО в регионе Чёрного моря. Характерной чертой обстановки на Юге является стремление ослабить позиции России в регионе. Распад Советского Союза многие рассматривают как историческое поражение России и огромный выигрыш для Турции и Ирана. Достаточно сказать, что Турция и Иран вместе имеют вооружённые силы, по численности равные российским, а вместе с Пакистаном обладают полуторным превосходством. При этом Турция представляется как лидер и главный носитель идеи пантюркизма, предполагающей объединение всех тюрков на основе единых корней – истории, культуры, языка и религии, а Иран – главным локомотивом панисламизма, претендующего на объединение всех мусульман. Однако уже сегодня можно говорить о проблемах как внутри государств тюркской группы, так и в их взаимоотношениях между собой, которые требуют отнюдь не тюркского единства и солидарности, а адекватного реагирования на новые реалии и вызовы, о чём свидетельствуют последние события, произошедшие в Киргизии.

Турция при поддержке международных монополий, и прежде всего американских, а также некоторых закавказских государств, кроме того, препятствует российскому проекту, предусматривающему доставку нефти и газа в Европу из Средней Азии и Закавказья через порт Новороссийск, пытаясь реализовать свой, в соответствии с которым нефтегазопроводы пройдут через её территорию с выходом в Средиземное море. В перспективе угроза может возрасти, в том случае если наметившаяся тенденция к конфронтации с исламским миром по "дуге нестабильности" от Югославии до Таджикистана получит развитие. Тогда 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, причём не только на чужой, но и на своей территории или на территории СНГ.

Вызывает определённую тревогу направленность развития обстановки в Узбекистане, Киргизии, Таджикистане, Туркмении, а также в ряде других стран данного региона. Возникновение прямых угроз безопасности России с этого направления, по мнению многих исследователей и экспертов, следует ожидать в 2020 – 2030 гг. Однако уже сегодня довольно прозрачно просматривается проамериканская позиция Узбекистана, Киргизии, Таджикистана.

5. На Востоке: на фоне нерешённых территориальных проблем усиливаются позиции Японии и Китая. Комплекс вызовов безопасности в зависимости от характера внутреннего развития России будет, по мнению международных аналитиков, постепенно или энергично смещаться от демографического, экономического, социального – к военному (особенно в случае резкого снижения военной мощи России). Здесь национальным интересам России противостоят претензии со стороны Японии, Китая и США на раздел сфер влияния и захват лидирующей роли в регионе, территориальные притязания указанных стран к нашему государству, хищническое разграбление морских богатств в российской экономической зоне.

Во внешней политике Японии чётко прослеживается тенденция использования экономических и политических рычагов в целях благоприятного для Японии решения территориальной проблемы. Она, как известно, считает своими принадлежащие России острова Итуруп, Кунашир, Шикотан, Хабомаи и спорными называет остальные Курильские острова и Южный Сахалин. Токийское руководство, стремясь закрепить за Японией статус ведущей мировой державы, обеспечить решение в своих интересах спорных международных проблем, в качестве одного из приоритетных направлений на ближайшую и долгосрочную перспективу определяет развитие военно-морских сил. В связи с провозглашённым отказом от применения вооружённых сил в пределах национальных границ принято решение об активизации развития амфибийно-десантных сил флота, которые могут составить основу сил быстрого развёртывания. И хотя указанное решение оговаривается возможностью участия национальных вооружённых сил в миротворческих операциях, нельзя полностью исключать вероятность применения сил флота, в первую очередь группировки амфибийно-десантных сил, и для силового решения спорных терри-

ториальных проблем с Россией. При этом надо отметить, что стержнем военной политики Токио останется укрепление союзнических отношений с США, которые намерены продолжать там своё, уже существующее, военное присутствие.

В то же время серьёзную опасность таит в себе развитие отношений между корейскими государствами. Существующие противоречия между Северной и Южной Кореей могут привести к столкновению интересов США, Китая и России.

Особо необходимо проанализировать позицию Китая, который продолжает укреплять свою роль в мире, регионе и наращивать военно-экономический потенциал. Можно предположить становление в долгосрочной перспективе Китая как сверхдержавы первого ранга.

События в Ираке и Афганистане вынудили Китай более тесно координировать с Россией свои усилия по противодействию идеям однополюсного мира и попыткам США их реализовать. Однако в отношениях с Россией КНР по-прежнему стремится к получению односторонних выгод и преимуществ. Китай быстро набирает экономическую и военную силу. Вместе с тем он отягощён проблемами быстрорастущего перенаселения и недостатка природных ресурсов. Сегодня более чем миллиардное население Китая (25% населения мира) растёт на 1,1% в год, тогда как экономика растёт ещё быстрее – более чем на 10% в год. В силу этих причин в некоторых приграничных районах Приморья китайцев стало в 1,5-2 раза больше, чем русскоязычного населения. По мере усиления миграционного потока и образования на российском Дальнем Востоке обширных районов компактного проживания китайцев территориальная проблема в отношениях между нашими двумя государствами может приобрести особую остроту и стать взрывоопасной. Несмотря на заключённые с Россией соглашения, Китай продолжает выдвигать притязания на целый ряд российских территорий. Отказ от удовлетворения территориальных претензий либо попытки притеснения огромной и практически не подчиняющейся российским законам китайской диаспоры на Дальнем Востоке могут послужить в будущем при определённых обстоятельствах поводом для решения спорных проблем и силовым путём.

Таким образом, наиболее реальными внешними угрозами безопасности России являются: приближение военной инфраструктуры НАТО к границам России, возможная эскалация вооружённых конфликтов в Закавказье и Центральной Азии, территориальные притязания к России со стороны ряда государств, нравственно-психологическая экспансия.

Отличительной чертой эпохи XXI века является наличие значительного числа государств, которые испытывают серьёзные внутренние трудности. Причём, как показал недавний мировой финансовый кризис, от срывов не застрахованы и динамичные экономические системы. Угроза стабильности в государстве может исходить от политической системы – как тоталитарной, рано или поздно обречённой на крах, так и демократической. Буря демократизации допустила к рычагам государственной власти различные деструктивные процессы – от сепаратизма до расизма, от терроризма до мафиозных структур. Очевидно и то, что даже в наиболее развитых странах сохраняются узлы религиозно-этнических противоречий. При этом внутренние проблемы

всё стремительнее вырываются за государственные границы, вторгаются в сферу международных отношений.

В краткосрочной перспективе (до 2030 г.) внешняя угроза для России невелика. У нас за это время не появится врагов, которые, как в период холодной войны, могли бы в любой момент начать агрессию. Конечно, вызывает опасения расширение НАТО, 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.

После 2030 года Россия может стать главной ареной ожесточённой борьбы за источники сырья и другие природные богатства, недопущение возрождения на территории России нового евроазиатского центра силы и мощного конкурента на мировой политической и экономической арене.

Расстановку международных сил к 2030 году может быть такой: союзниками России могут стать – Беларусь, Армения, Украина, Казахстан, Киргизия. Вероятно, Россию поддержат Индия, Ирак; потенциальными противниками, видимо, будут страны блока НАТО, а также Япония, Китай и Южная Корея; нейтральных государств, вероятно, не будет.

Внутренние угрозы в ближайшем будущем и в среднесрочной перспективе будут обусловлены состоянием экономики, науки, образования, культуры, социальной сферы, экологической ситуацией, уровнем националистических, сепаратистских устремлений, политического и религиозного экстремизма, криминализации общественных отношений, терроризма.

Одной из наиболее серьёзных и болезненных проблем для государства и общества будет являться дальнейшая активизация деятельности группировок террористического и экстремистского толка внутри страны, которые тесно связаны с международными террористическими организациями и в ряде случаев непосредственно финансируются из-за рубежа.

Не исключено, что социальная база террористической деятельности будет расширяться. В основе этого процесса могут лежать неблагоприятная ситуация в экономической и политической сферах, глубокие социальные противоречия в обществе, формирование движений экстремистского характера.

Неравномерность социально-экономического развития субъектов Федерации в пределах Юга России, наличие очагов межнациональных конфликтов, низкая эффективность государственного управления в отдельных субъектах Федерации также будут способствовать обострению обстановки в данном регионе.

На развитие обстановки существенное влияние оказывает деятельность оставшихся бандгрупп в Чеченской республике (ЧР). После разгрома крупных НВФ в ЧР главарь бандформирований предпринимают попытки к объединению и активизации своих действий, вновь будут стремиться расширить зону нестабильности за пределы республики, пытаясь придать им масштабность и мировой общественный резонанс.

Кроме того, в связи с распространением радикального исламизма в Северо-Кавказском регионе потенциально-конфликтными территориями можно считать Дагестан, Ингушетию, Кабардино-Балкарию, Карачаево-Черкессию и Адыгею.

Усилению напряжённости в Приволжском федеральном округе будет способствовать желание некоторой части политической и культурной элиты дистанцироваться от России и усилить свою интеграцию в политическое, правовое и культурное поле Турции.

В этой связи в местах компактного проживания мусульманского населения, особенно в республиках Татарстан и Башкортостан, а также в некоторых областях Поволжья, возможна активизация мусульманских радикалов, которые могут получить поддержку от антироссийски настроенных исламистов Северного Кавказа.

На развитие обстановки в Сибирском федеральном округе отрицательное влияние может оказать ситуация, складывающаяся в Республике Бурятия, где часть националистических сил республики при поддержке экстремистских кругов Монголии может выступить за объединение Бурятии с Усть-Ордынским Бурятским АО и Агинским Бурятским АО с возвращением республики названия "Бурят-Монголия".

Определённую угрозу представляет проводимая Китаем политика "ползучей агрессии" в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах. Не исключено, что в случае обострения внешнеполитической обстановки китайская диаспора в Приморском и Хабаровском краях, а также в Амурской и Читинской областях может потребовать предоставления ей статуса национальной автономии.

Миграционные процессы жителей данных республик могут сказаться на дисбалансе населения, особенно в Центральном, Северо-Западном, Приволжском и Южном федеральных округах.

Продолжающиеся в стране широкомасштабные социально-экономические преобразования требуют принятия решительных мер по противодействию преступности. Криминальная обстановка будет оказывать разрушительное воздействие на все сферы жизнедеятельности государства и общества – экономику, государственные и муниципальные органы власти и управления, мораль и нравственность граждан, особенно подрастающего поколения.

Преступные группировки, действующие в различных регионах России, редко являются мононациональными по своему составу и, кроме того, вынуждены сотрудничать с теми структурами, которые действовали весьма активно на территории бывшего СССР, прежде всего с преступниками из Таджикистана, Казахстана, Грузии и Азербайджана.

Среди множества острых проблем, стоящих перед Российским государством и обществом, на одно из первых мест всё увереннее выходят наркомания и наркопреступность. По существу, они уже приобрели все признаки глобальной угрозы здоровью нации и, следовательно, национальной безопасности страны. Особую опасность создаёт появление новых синтетических наркотиков.

Основная часть наркотиков поступает в Россию из Центральной Азии и Закавказья, где границы с Россией более проницаемы. Анализ показывает, что больше половины изъятых наркотических веществ имеют зарубежное происхождение. Крупные партии наркотиков поступают из Узбекистана и Азербайджана, некоторая часть приходится на долю афганских поставщиков, но основной поток обеспечивают криминальные структуры Таджикистана.

В ближайшей перспективе своего развития Россия может столкнуться с возрастанием угроз и вызовов национальным интересам в социально-экономической сфере.

Проблема задолженности по выплате зарплат, существование которой противоречит принципам рыночной экономики, останется в России одной из главных экономических проблем.

Задержки зарплат будут являться одной из главных причин митинговой активности населения. В данном случае требования протестующих могут перерасти в политические. Наиболее тяжёлая ситуация может сложиться в центральных городах Восточного, Сибирского, Приволжского и Южного федеральных округов. При этом активную роль в организации массовых выступлений будут играть профсоюзные комитеты, региональные представительства различных партий и движений.

Проблемы устойчивого развития и экономического роста связаны также с состоянием природной среды и обеспечением экологической безопасности.

Напряжённая экологическая обстановка во многих субъектах Российской Федерации обусловлена чрезмерной концентрацией промышленных предприятий, техническим несовершенством основных фондов и значительной степенью износа технологического оборудования, а также отсутствием или низкой эффективностью работы очистных сооружений, что определяет высокий уровень загрязнения окружающей среды.

Негативные факторы техногенного, природного характера будут представлять одну из реальных угроз стабильности социально-экономического развития страны, повышению качества жизни населения, укреплению национальной безопасности и международного престижа Российской Федерации.

Проведённые в 2008 – 2010 гг. исследования внутренних и внешних угроз показали, что наибольшую опасность для Российского государства представляют её внутренние угрозы. Позднее выяснилось, что длительное сохранение внутренних угроз без проведения эффективной экономической политики делает страну более уязвимой для внешних угроз.

Во-первых, это связано с тем, что внутренние угрозы, ослабляя экономическую, и особенно финансовую силу государства, мешают поддерживать и модернизировать армию с учётом структуры новых угроз.

Во-вторых, экономическая слабость государства превращает нацию в заложницу международных финансовых организаций, поскольку бюджетные ресурсы страны не позволяют государству эффективно функционировать, выполнять даже минимальные социальные обязательства, например, выплачивать заработную плату работникам бюджетной сферы, пенсии, пособия. Залезание в долги не только не решает проблемы бюджета, его дефицита, но и, напротив, ведёт к увеличению его расходов на обслуживание внешнего долга.

В-третьих, внутренние угрозы, неспособность отечественного товарного производства удовлетворять внутренний спрос ведут к большей зависимости экономики от импорта, конъюнктуры внешнего рынка на его товарном и финансовом сегментах, прежде всего в части продовольствия, машин и оборудования, международных кредитов.

В-четвёртых, не справляясь с внутренними угрозами, государство лишено возможности проводить ак-

тивную внешнюю политику, защищать интересы отечественных товаропроизводителей, способствовать экспорту конкурентоспособной продукции, завоевывать новые товарные рынки. Государство при ослабленной экономике и несовершенной финансовой системе лишено возможности влиять на политику международных финансовых организаций.

Анализ развития обстановки в Российской Федерации свидетельствует о том, что в сфере деятельности МВД России и внутренних войск как основной его силовой составляющей наибольшее значение приобретают следующие условия и факторы, влияющие на возникновение источников внутренних угроз:

1. В политической сфере:

нестабильность экономических, социально-политических, национально-этнических, религиозных и других общественных отношений;

противоправная деятельность националистических, сепаратистских организаций, направленная на дестабилизацию внутренней обстановки в РФ, нарушение её территориальной целостности и осуществляемая с использованием вооружённого насилия;

попытки дезорганизации функционирования органов государственной власти и насильственного свержения конституционного строя в отдельных субъектах Российской Федерации;

резкое социальное расслоение в обществе;

распространение различных форм насилия (экономического, политического, духовного, физического, психологического).

2. В военной сфере:

нападения на объекты ядерной энергетики, химического, биологического производства и другие потенциально опасные объекты;

наличие сил крайней националистической ориентации, террористических групп и террористическая деятельность бандподполья, созданного в Северо-Кавказском регионе, совершающего свои преступления на всей территории России при непосредственном руководстве, участии и финансировании международными экстремистскими и террористическими организациями, от которых исходит угроза локального характера;

незаконное распространение (оборот) на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых и наркотических веществ;

рост организованной преступности, контрабандной деятельности в масштабах, угрожающих безопасности граждан и общества. Резкое повышение опасности преступных действий и усиливающаяся вооружённость преступного мира;

нападения на склады оружия, предприятия, производящие оружие, военную и специальную технику, организации и структуры, имеющие штатное оружие, с целью их захвата;

активизация разведывательной деятельности специальных служб иностранных государств, направленной на сбор информации о происходящих в России процессах;

"этническая экспансия" выходцев из Китая, способная изменить демографическую ситуацию в южных районах Дальнего Востока и Сибири, где нелегально проживают около 1 млн. китайских граждан. Уже сейчас в некоторых населённых пунктах Дальневосточного федерального округа и районах приграничной зоны

РФ число китайских граждан превышает численность коренного населения.

3. В социальной сфере:

рост наркомании, алкоголизация страны, и как следствие – деформация правосознания и духовная деградация определённой части населения, особенно молодёжи;

распространение организованной преступности и рост коррупции;

раскрытие крайних проявлений экстремизма. Возникающие на этой почве конфликты пытались неоднократно использовать в своих интересах сторонники общественно-политических организаций националистического характера, зарубежные организации, что приводит к снижению авторитета власти, прежде всего местной, в глазах населения, утрате доверия к органам правопорядка;

деятельность националистов на фоне недостаточной активности властей по противодействию им будет усиливать протестные настроения различных социальных групп местного населения, формировать угрозу дестабилизации обстановки в регионах и стране в целом, особенно в период федеральных выборов, разыгрывания деструктивными силами в этот период "карты межнациональных противоречий";

дальнейшее возможное негативное развитие миграционной ситуации в стране, явно выраженное нежелание мигрантов ассимилироваться в культурно-социальную среду обитания могут привести к нарастанию конфликтов между мигрантами и местным трудоспособным населением. Это вызывает среди населения популярность националистических идей;

сохраняются тенденции национал-сепаратистского характера, угрожающие конституционным основам и федеративной целостности государства.

4. В экологической сфере:

недостаточное финансирование и отсутствие внедрения новых технологий в производство увеличивают количество аварий техногенного характера, загрязняющих окружающую среду.

В складывающейся ситуации на внутренние войска МВД России ложится ответственная задача по обеспечению внутренней безопасности Российской Федерации, что определяет их значительную роль в системе силовых структур государства.

Роль внутренних войск в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации от внутренних угроз определяется так:

внутренние войска МВД России, являясь основной силовой составляющей МВД России, выполняющего главную роль в части пресечения, локализации и нейтрализации внутренних вооружённых конфликтов, решают эти и иные, законодательно возложенные на них, задачи с применением средств вооружённой борьбы в мирное время. Являются основным компонентом военной организации государства по обеспечению внутренней безопасности Российской Федерации.

Войска выполняют задачи обеспечения внутренней безопасности, как правило, во взаимодействии с органами внутренних дел Российской Федерации и органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Кроме того, внутренние войска привлекаются к обороне страны с применением обычных средств во-

оружённой борьбы в военное время с задачами, определёнными действующим законодательством.

Предназначение внутренних войск (обеспечение внутренней безопасности в мирное время и привлечение их для решения отдельных задач вооружённой защиты страны в военное время) определяет двойственный характер их применения с неизменным приоритетом правоохранительной деятельности.

На начальных стадиях зарождения конфликта (групповые нарушения общественного порядка, повышенная митинговость), когда внутренние угрозы находятся ещё в сфере общественной безопасности, главенствующая роль в нормализации обстановки принадлежит органам безопасности и органам внутренних дел при поддержке внутренних войск.

При эскалации конфликта в пределах территории одного субъекта Российской Федерации он должен быть локализован органами внутренних дел с привлечением при необходимости внутренних войск.

При разрастании конфликта на территорию двух или нескольких субъектов Российской Федерации либо в пределах территории одного субъекта, но с переходом его в более высокую степень интенсивности (массовые беспорядки, применение огнестрельного оружия), при резком снижении роли территориальных органов внутренних дел из-за проблем управления, отсутствия мобильных резервов и недостаточной подготовки по управлению разнородными силами и средствами руководство по разрешению конфликта должно перейти на уровень федерального округа с созданием объединённого оперативного штаба (для общей координации действий) за счёт сил и средств МВД России. А непосредственное руководство силами и средствами – перейти к внутренним войскам, обладающим мобильной системой управления, сопряжённой с системами управления как органов внутренних дел, так и соединений и воинских частей Вооружённых сил.

Выполняя важнейшие задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в городах и населённых пунктах Российской Федерации, обеспечивая охрану и оборону важных государственных объектов, в том числе ядерного и оружейного комплекса страны, находясь в готовности к пресечению вооружённого конфликта в любом регионе России, внутренние войска являются гарантом нашей безопасности и целостности государства.

Федеральным законом "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" определено, что внутренние войска входят в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

Надо отметить, что основные задачи внутренних войск не дублируются ни одной из силовых структур. Внутренние войска выполняют задачи обеспечения внутренней безопасности, как правило, во взаимодействии с органами внутренних дел Российской Федерации и органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Правовой основой деятельности внутренних войск МВД России по обеспечению внутренней безопасности государства являются:

Конституция Российской Федерации;
федеральные конституционные законы "О чрезвычайном положении" и "О военном положении";

федеральные законы "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", "О милиции", "О противодействии терроризму", "Об оперативно-розыскной деятельности", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";

законы Российской Федерации "О безопасности", "О Государственной границе Российской Федерации";
указы и распоряжения Президента Российской Федерации;

постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;

нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие функционирование Министерства внутренних дел Российской Федерации, совместные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти по вопросам безопасности.

Практически каждый из этих нормативных правовых актов прямо или косвенно указывает на важную роль внутренних войск МВД России в сфере обеспечения внутренней безопасности государства, соблюдения правопорядка и законности в мирное время, а также в условиях чрезвычайного и военного положения.

В интересах обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации внутренние войска МВД России осуществляют следующие функции:

участвуют в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, обеспечивают охрану важных государственных объектов и специальных грузов, особо важных и режимных объектов;

участвуют в обеспечении правового режима чрезвычайного положения в случае его введения на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях, в осуществлении мероприятий единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

привлекаются для проведения неотложных мероприятий по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, обеспечению общественного порядка при ликвидации последствий крупных аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий, массовых беспорядков и иных чрезвычайных ситуаций, а также при проведении межрегиональных и иных специальных операций и мероприятий.

Являясь основной силовой составляющей МВД России, внутренние войска выполняют главную роль в части пресечения, локализации и нейтрализации внутренних вооружённых конфликтов, решают эти и иные, законодательно возложенные на них, задачи с применением средств вооружённой борьбы в мирное время, являются основным компонентом военной организации государства по обеспечению внутренней безопасности Российской Федерации.

Таким образом, анализируя слагаемые внутренней безопасности страны, необходимо отметить, что одной из составляющих силовых структур, обеспечивающих защиту государства от внутренних угроз, являются внутренние войска, роль и место которых в системе обеспечения национальной безопасности на данном этапе развития государства будет расти. Это предпола-

гает необходимость постоянного внимания со стороны властных структур к составу, технической оснащённости, профессиональной подготовке и подготовленности всех категорий военнослужащих внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Российская Федерация вступила в XXI столетие в условиях сложной и противоречивой внутригосударственной обстановки: затянувшиеся, малоэффективные экономические реформы, политическая нестабильность, региональный сепаратизм, крайне сложная демографическая ситуация, резкое снижение уровня жизни населения, криминализация практически всех сфер общественной жизни, участвовавшие проявления терроризма, национальной и религиозной нетерпимости, обострившиеся экологические проблемы. Помимо этого, страна пережила глубокий кризис, вызванный разрушением прежней модели общественного устройства, что проявилось в утрате чувства исторической перспективы, понижении уровня самооценки нации, кризисе цивилизационно-культурной идентичности.

Внутренние угрозы оказывали и продолжают оказывать существенное влияние на состояние национальной безопасности РФ, порождая, в свою очередь, целый ряд внешних угроз: намерение ведущих геополитических субъектов ослабить влияние России в международных структурах; желание Запада видеть Россию в роли своего сырьевого придатка; массовый вывоз за границу капитала и сырьевых ресурсов; превращение постсоветского пространства в зону стратегических интересов Запада, ослабление влияния России в странах СНГ; приближение к российским границам западных военных структур, в первую очередь НАТО; рост международного терроризма и обострение межконфессиональных противоречий; распространение и накопление оружия и других средств вооружённой борьбы в приграничных с Россией регионах; наличие территориальных претензий к России со стороны некоторых государств; неконтролируемая миграция на территорию страны и т. д.

На преодоление этих и многих других угроз направлены Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утверждённая президентом Д.А. Медведевым, и Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, принятая Правительством России. Главной стратегической целью этих взаимосвязанных и взаимодополняемых документов является обеспечение комплексной (внешней и внутренней) безопасности Российского государства.



Генерал-лейтенант Николай ЛЮБЧЕНКО

ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СИСТЕМЫ МАТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРЕННИХ ВОЙСК МВД РОССИИ

Эффективность функционирования системы материального обеспечения (СМО) прежде всего зависит от устойчивости самой структуры, включающей в себя многообразие функциональных составляющих её деятельности. Для определения состояния экономической безопасности системы материального обеспечения необходимо: выделить основные критерии оценки состояния СМО и источники опасностей и угроз, влияющих на функционирование системы; оценить степень их деструктивного воздействия, выражающегося в реальном экономическом ущербе, т. е. в денежно-стоимостной форме.

Одной из важнейших составляющих безопасного функционирования системы материального обеспечения является качественный мониторинг внешней экономической среды.

В практике управления рисками используются различные методы анализа и оценки рисков. Анализ ряда методик, апробированных различными коммерческими и некоммерческими организациями и используемых государственными органами контроля состоятельности организаций, позволил определить последовательность изучения состояния контрагента:

1. Определение факторов влияния на риск.
2. Индивидуальная или комплексная оценка факторов на основе агрегированного показателя.
3. Определение категории риска на краткосрочный или долгосрочный период.
4. Установление предельного уровня риска рыночного субъекта, предполагаемого к экономическому сотрудничеству, на краткосрочную и долгосрочную перспективу¹.

При таком алгоритме проведения оценки применяются рейтинговый и вероятностный методы определения величины риска.

Однако данным методикам свойственен ряд существенных недостатков:

- субъективный подход к определению набора показателей, характеризующих финансовое состояние контрагента;
- субъективный подход к выбору нормативных значений, с которыми происходит сравнение реальных показателей;
- недостаточная значимость весов (показателей) для оценки финансового состояния контрагента;
- необоснованность перехода от балльного показателя (рейтинга), отражающего финансовое состояние контрагента, к объёмному показателю (лимиту)².

Предлагаемый метод мониторинга внешней среды по принципу оценки рыночных субъектов основан на стандартных принципах рейтинговой оценки, однако в значительной степени позволяет снизить влияние субъективности благодаря использованию статистической модели. Кроме того, от традиционных методов он отличается использованием в качестве итогового рейтинга показателя вероятности отказа от выполнения заказа вместо общепринятых показателей финансовой устойчивости контрагента. В целом метод включает адаптированный к специфике деятельности СМО инструментальный анализ и оценки угроз и предполагает новый подход к определению степени влияния

**Генерал-лейтенант
Н.В. ЛЮБЧЕНКО –
заместитель
главнокомандующего
внутренними войсками
МВД России по тылу –
начальник тыла**

¹ Временная методика определения краткосрочной и долгосрочной категорий кредитного риска контрагента – корпоративного клиента и установления лимитов риска. Утверждена Комитетом Сбербанка России по предоставлению кредитов и инвестиций. Протокол № 242 от 09.11.2001 г.

Методические положения по оценке финансового состояния предприятий и установлению неудовлетворительной структуры баланса. Утверждены распоряжением Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) № 31-п от 12. 08. 1994 г.

Stahle. Management. 5. Auflage. Muenchen: Verlag Franz Vahlen, 1990. 962 с.

² New York Times от 3 сентября 1999 г.

негативных факторов, порожаемых недобросовестной деятельностью рыночных субъектов.

Метод мониторинга внешней среды устанавливает принципы и порядок определения угрозы невыполнения обязательств, а также порядок расчёта несостоятельности рыночного субъекта, предполагаемого к экономическому сотрудничеству.

Категория "угроза невыполнения обязательств" является оценкой возможности несвоевременного исполнения, частичного неисполнения или неисполнения рыночным субъектом своих обязательств по поставке материальных средств в перспективе.

Несостоятельность рыночного субъекта, предполагаемого к экономическому сотрудничеству, является предельным размером совокупной величины несоответствий требованиям, предъявляемым СМО к поставщику, по выполнению контрактных обязательств на поставку материальных средств.

Основными принципами метода мониторинга внешней среды являются:

- системный подход к процессу сегментации рынка потенциальных поставщиков для нужд СМО;
- комплексный подход к анализу качественных и количественных показателей, используемых для определения категории угрозы невыполнения обязательств;
- совершенствование метода определения категории угрозы невыполнения обязательств на основе накопленного опыта и статистики по реализованным угрозам.

Понятийно-категориальный аппарат метода включает следующие термины и определения.

Угроза – фактор или совокупность факторов, грозящих нанести ущерб СМО.

Актуализация угрозы – пересмотр СМО установленного уровня несоответствий качественных и количественных показателей состояния рыночного субъекта, которые могут привести к нанесению экономического ущерба СМО.

Идентификация угроз – выявление и оценка угроз по единообразным параметрам.

Закупки – приобретение заказчиком продукции за счёт средств федерального бюджета.

Субъект рынка – контрагент – поставщик – юридическое лицо или юридические лица (объединение, фи-

нансово-промышленная группа, холдинг), преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и имеющие самостоятельный баланс.

Мониторинг – анализ рыночной среды на предмет наиболее оптимального выбора экономического субъекта (субъектов), предполагаемого к экономическому сотрудничеству, с учётом постоянно возникающих угроз различного характера, влияющих на этот выбор.

Угрожающее состояние субъекта рынка, предполагаемого к экономическому сотрудничеству, соответствует понятию минимально приемлемого для СМО уровня угрозы при заключении предполагаемого контракта с рыночным субъектом, предполагаемым к экономическому сотрудничеству.

Угроза невыполнения обязательств – риск финансовых потерь СМО, возникающих в случае возможного несвоевременного и/или неполного исполнения и/или неисполнения поставщиком своих обязательств перед СМО по поставке материальных средств.

Порог безопасности – количественная и/или качественная оценка негативного влияния конкретного негативного фактора, при идентификации которого расчёт состоятельности рыночного субъекта, предполагаемого к экономическому сотрудничеству, не производится.

Негативный фактор – событие, оказывающее существенное влияние на способность потенциального поставщика в полном объёме выполнить свои обязательства перед СМО.

Целью определения угрозы невыполнения обязательств является оценка возможности отказа от выполнения обязательств по поставкам со стороны рыночного субъекта в перспективе. Предлагается следующая последовательность процедур по определению угрозы.

Определяются четыре основных состояния рыночного субъекта, в каждом из которых он может находиться на определённый момент времени (табл. 1).

Порядок оценки и анализа угрозы включает ряд процедур (рис. 1).

Количественная и качественная оценка влияния негативных факторов производится в соответствии с основными характеристиками и принципами пофакторного анализа, осуществляемого по соответствующим группам.

Таблица 1

Категории угроз

Уровень угрозы	Условия	Возможность невыполнения обязательств
Приемлемый (У1)	Устойчивость поставщика к воздействию внешних неблагоприятных факторов. Финансовые и производственные показатели предприятия оптимальны. Рыночный субъект имеет возможность выполнять условия предполагаемого контракта по поставкам материальных средств и не предполагает неисполнения обязательств	Низкая
Умеренно приемлемый (У2)	Финансовое положение организации неустойчиво, без выраженной тенденции к ухудшению. Рыночный субъект имеет возможность выполнять условия предполагаемого контракта, но в связи с некоторыми неудовлетворительными прогнозами с течением времени вероятность неисполнения обязательств может возрасти	Средняя
Критический (У3)	Финансовое положение неустойчиво, имеет стабильную тенденцию к ухудшению. Высока вероятность банкротства организации в случае неблагоприятного воздействия внешней среды. Рыночный субъект не способен гарантировать исполнение своих обязательств. Им допускались отказы от исполнения обязательств по поставкам по одному или нескольким контрактам (договорам)	Высокая
Неприемлемый (У0)	У рыночного субъекта, предполагаемого к экономическому сотрудничеству, при проведении процедуры определения угрозы недопоставки выявлен стоп-показатель по одному из факторов угрозы	Отказ

ОЦЕНКА И АНАЛИЗ УГРОЗ НЕВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

1. Количественная и качественная оценка влияния негативных факторов производится в соответствии с основными характеристиками и принципами пофакторного анализа
2. Дается агрегированная оценка влияния негативных факторов O_a как сумма отдельных оценок, полученных в результате пофакторного анализа, взвешенных с учётом значимости отдельных факторов
3. Определяются степени угрозы возможного невыполнения обязательств путём сопоставления расчётного значения агрегированной оценки O_a с граничными параметрами соответствующих значений переменной угрозы невыполнения обязательств
4. Определяется степень угрозы возможного невыполнения обязательств всей выборки рыночных субъектов, предполагаемых к экономическому сотрудничеству, путём расчёта средневзвешенного коэффициента

Рис. 1. Процедура оценки и анализа угрозы возможного невыполнения обязательств

Выделяют пять основных групп негативных факторов, которые могут спровоцировать невыполнение рыночным субъектом своих обязательств. К ним относятся:

- негативные факторы, связанные с деловой историей и репутацией рыночного субъекта, предполагаемого к экономическому сотрудничеству (U1);
- негативные факторы, связанные с финансовым состоянием поставщика (U2);
- негативные факторы, связанные с перспективным финансовым состоянием рыночного субъекта (U3);
- негативные факторы, связанные с эффективностью финансовой политики и прозрачностью финансовой отчётности рыночного субъекта (U4);
- негативные факторы, связанные с производственным оснащением и уровнем использования современных технологий (U5).

По результатам анализа влияние каждого негативного фактора оценивается как низкое / среднее / высокое в соответствии с определёнными основными характеристиками.

Оценка влияния негативных факторов, связанных с деловой историей и репутацией рыночного субъекта, предполагаемого к экономическому сотрудничеству (U1)

Целесообразность оценки данных факторов объясняется:

- возможностью непосредственного влияния этих факторов на финансовые результаты деятельности рыночного субъекта и его способность отвечать по своим обязательствам;
- возможностью косвенного влияния этих факторов на финансовые результаты деятельности рыночного

субъекта и его способность отвечать по своим обязательствам вследствие концентрации основного внимания на проблемах, не связанных непосредственно с профильной деятельностью.

Анализ влияния негативных факторов, связанных с деловой историей и репутацией рыночного субъекта, проводится на основании информации, полученной от:

- рыночного субъекта в соответствии с перечнем документов¹;
- кредитного бюро;
- информационных агентств (Reuters, Прайм-ТАСС), СМИ.

Влияние негативных факторов U1 оценивается:

1) в случае наличия продолжительной положительной деловой истории рыночного субъекта в отношении с государственными структурами и отсутствия фактов неисполнения рыночным субъектом своих обязательств перед другими контрагентами, отсутствия данных о санкциях, судебных разбирательствах, скандалах в отношении рыночного субъекта, отсутствия информации о связи с криминальными структурами – как низкое;

2) в случае, когда рыночный субъект имеет непродолжительную положительную деловую историю, не имеется фактов неисполнения им своих обязательств перед другими контрагентами или имеются единичные случаи несвоевременного исполнения обязательств перед другими контрагентами сроком до 5 календарных дней, выполненных к настоящему моменту, в случае наличия информации о возможных санкциях, судебных разбирательствах и т.п., последствия которых не могут существенно повлиять на финансовый результат деятельности поставщика, – как среднее;

3) в случае отсутствия (или наличия непродолжительной положительной) деловой истории, наличия фактов неоднократного неисполнения рыночным субъектом своих контрактных обязательств перед контрагентами сроком от 6 до 30 календарных дней, в настоящее время не выполненных, наличия информации об аресте счетов или иного имущества, исполнительных листах и т. п. – как высокое.

Стоп-показателем является наличие просроченной задолженности перед заказчиками свыше 30 календарных дней, процедура банкротства рыночного субъекта.

Оценка влияния негативных факторов, связанных с финансовым состоянием поставщика (U2)

Необходимость оценки негативных факторов, связанных с финансовым состоянием рыночных субъектов, объясняется исключительной важностью идентификации негативных тенденций изменения их финансового состояния, способных повлиять на исполнение будущих обязательств.

Анализ влияния указанных негативных факторов проводится на основании:

- информации, полученной от рыночного субъекта, в виде финансовой отчётности и дополнительных документов согласно перечню²;

¹ Временная методика определения краткосрочной и долгосрочной категорий кредитного риска контрагента – корпоративного клиента и установления лимитов риска. Утверждена Комитетом Сбербанка России по предоставлению кредитов и инвестиций. Протокол № 242 от 09.11.2001 г.

² Временная методика определения краткосрочной и долгосрочной категорий кредитного риска контрагента – корпоративного клиента и установления лимитов риска. Утверждена Комитетом Сбербанка России по предоставлению кредитов и инвестиций. Протокол № 242 от 09.11.2001 г.

– материалов информационных агентств (Reuters, Прайм-ТАСС), СМИ.

Классификация и оценка основных негативных факторов, связанных с финансовым состоянием рыночных субъектов, проводится следующим образом: оценивается влияние финансового состояния рыночного субъекта (по совокупности показателей, характеризующих наличие, размещение и использование финансовых ресурсов) на его способность к погашению обязательств. Оценка производится на основании сформированной аналитической ведомости, содержащей необходимые для анализа показатели финансовой отчётности, и заключается в расчёте и анализе следующих показателей:

K1 – коэффициент автономии (уровень самофинансирования);

K2 – операционный рычаг;

K3 – коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами;

K4 – коэффициент текущей ликвидности;

K5 – коэффициент абсолютной ликвидности;

K6 – коэффициент рентабельности активов;

K7 – коэффициент оборачиваемости активов.

Расчёт коэффициентов, имеющих равную значимость, производится по формулам, приведённым в таблице 2.

В зависимости от принимаемых фактических значений, по каждому коэффициенту определяется значение переменной "коэффициент" (табл. 3). Нормативные значения показателей определены исходя из Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов и их отбору для финансирования¹.

Комплексный показатель оценки финансового состояния рыночного субъекта, предполагаемого к экономическому сотрудничеству, рассчитывается следующим образом:

1) определяется N_i , где i -индекс группы по значениям "коэффициент" (1 – низкий, 2 – средний, 3 – высокий):

$N_i = (\text{количество попаданий в } i\text{-группу}) / 7$,

где 7 – количество анализируемых коэффициентов;

2) определяется комплексный показатель оценки финансового состояния рыночного субъекта (S):

$$S = 0,2 \times N_1 + 0,3 \times N_2 + 0,5 \times N_3. \quad (1)$$

Таблица 2
Показатели финансового состояния рыночного субъекта²

Коэффициенты	Расчётная формула
K1	Собственный капитал / Обязательства + Собственный капитал
K2	Текущие активы / Активы
K3	Собственный капитал – Внеоборотные активы / Оборотные активы
K4	Текущие активы / Краткосрочные обязательства
K5	Денежные средства / Краткосрочные обязательства
K6	Прибыль до налогообложения / Средняя стоимость активов
K7	Выручка (нетто) / Средняя стоимость активов

¹ Временная методика определения краткосрочной и долгосрочной категорий кредитного риска контрагента – корпоративного клиента и установления лимитов риска. Утверждена Комитетом Сбербанка России по предоставлению кредитов и инвестиций. Протокол № 242 от 09.11.2001 г.

² Йоханнес Рюэгг-Штюрм, Моника Янг. Значение новых сетеобразных организационно-управленческих форм для динамизации организаций. Институт экономики организации Университета г. Санкт-Галлена (Швейцария).

Таблица 3
Значения показателей финансового состояния рыночного субъекта

Коэффициент	Значение	Величина коэффициента
K1	0,0 – 0,3 0,3 – 0,5 0,5 и выше	Низкий Средний Высокий
K2	0,0 – 0,4 0,4 – 0,6 0,6 и выше	Низкий Средний Высокий
K3	0,0 – 0,2 0,2 – 0,5 0,5 и выше	Низкий Средний Высокий
K4	0,0 – 0,7 0,7 – 1,2 1,2 и выше	Низкий Средний Высокий
K5	0,02 – 0,05 0,05 – 0,1 0,1 и выше	Низкий Средний Высокий
K6	0,0 – 0,01 0,01–0,1 0,1 и выше	Низкий Средний Высокий
K7	0,3 – 0,5 0,5 – 0,8 0,8 и выше	Низкий Средний Высокий

В соответствии с фактическим значением S определяется группа (интервал значений), к которой относится рыночный субъект, и соответственно оценивается влияние негативных факторов U_2 , связанных с текущим финансовым состоянием рыночного субъекта (табл. 4).

По результатам проведённого анализа оценивается влияние негативных факторов U_2 (табл. 5).

Стоп-показателем является оценка финансового состояния рыночного субъекта на уровне "неблагополучие", при значении комплексного показателя $S = 0,0 – 0,35$.

Таблица 4
Комплексная оценка финансового состояния рыночного субъекта и её показатели

Комплексная оценка финансового состояния рыночного субъекта	Интервал значений комплексного показателя, S	Степень оценочной уверенности	
		[0;1]	% (г)
Неблагополучие	0,0 – 0,35 0,35 – 0,45	1 10 (0,45-S)	100 % r_1 %
Среднее качество	0,35 – 0,45 0,45 – 0,70 0,70 – 0,85	1-10 (0,45-S) 1 10 (0,85-S)	100 – r_1 % 100 % r_2 %
Благополучие	0,70 – 0,85 0,85 – 1,0	1 – 10 (0,85-S) 1	100- r_2 % 100 %

Таблица 5
Характеристика финансового состояния
рыночного субъекта

Величина коэффициента	Финансовое состояние рыночного субъекта	Влияние негативных факторов, U2
Низкий	Неблагополучие	Высокое
Средний	Среднее качество	Среднее
Высокий	Благополучие	Низкое

Оценка влияния негативных факторов, связанных с перспективным финансовым состоянием рыночного субъекта (U3)

При определении этой группы оценивается влияние негативных факторов, связанных с возможностью ухудшения финансовых показателей рыночного субъекта в перспективе.

Предлагается для экспресс-анализа перспективного финансового состояния рыночного субъекта использовать индексный метод Альтмана, построенный с помощью аппарата мультипликативного дискриминантного анализа (MDA). Метод позволяет с высокой степенью достоверности (95%) определить потенциальность банкротства (несостоятельности) рыночного субъекта в течение 1 – 2 лет¹.

Индекс Альтмана представляет собой функцию от некоторых показателей, характеризующих экономический потенциал хозяйствующего субъекта и результаты его деятельности за истекший период. В общем виде индекс Альтмана имеет выражение:

$$Z = 3,3p_1 + 1,0p_2 + 0,6p_3 + 1,4p_4 + 1,2p_5, \quad (2)$$

где p_1, p_2, p_3, p_4, p_5 рассчитываются по следующим формулам:

p_1 = прибыль до выплаты дивидендов и налогов/всего активов; (3)

p_2 = выручка от реализации/всего активов; (4)

p_3 = собственный капитал (в рыночной оценке)/привлеченный капитал; (5)

p_4 = реинвестированная прибыль/всего активов; (6)

p_5 = собственные оборотные средства/всего активов. (7)

Таблица 6
Комплексная оценка перспективного финансового состояния рыночного субъекта и её показатели

Величина коэффициента	Комплексная оценка перспективного финансового состояния поставщика	Интервал значений индекса Альтмана, Z
Низкий	В перспективе возможно банкротство	2,0 – 3,0
Средний	Устойчивое с некоторыми отклонениями	3,0 – 3,5
Высокий	Устойчивое	3,5 и выше

Оценка влияния негативных факторов U3 приведена в таблице 6.

Стоп-показателем является снижение индекса Альтмана Z до значения в интервале 0,0 – 2,0.

Оценка влияния негативных факторов, связанных с эффективностью финансовой политики и прозрачностью финансовой отчетности рыночного субъекта (U4)

Целесообразность оценки негативных факторов, связанных с эффективностью финансовой политики рыночного субъекта, объясняется:

- возможностью ухудшения финансовых отношений рыночного субъекта с контрагентами вследствие неэффективного или недобросовестного управления,
- вероятностью неадекватной оценки органами управления СМО возможности банкротства рыночного субъекта по причине недостоверности финансовой отчетности или вследствие отказа от предоставления информации, имеющей принципиальное значение;
- вероятностью банкротства вследствие возможных санкций налоговых органов.

Анализ влияния негативных факторов, связанных с эффективностью управления рыночного субъекта, проводится на основании информации, полученной от:

- поставщика в соответствии с перечнем документов²;
- кредитного бюро;
- аудиторских компаний;
- информационных агентств (Reuters, Прайм-ТАСС), СМИ.

Влияние негативных факторов U4 оценивается:

1) в случае наличия и фактического осуществления последовательной и согласованной финансовой политики, отсутствия у рыночного субъекта просроченной задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами или если предъявляемые клиенту налоговыми органами штрафные санкции погашены, в случае предоставления всей требуемой информации органам управления СМО и информационной прозрачности деятельности рыночного субъекта – как низкое;

2) в случае наличия и фактического осуществления последовательной и согласованной финансовой политики при незначительных отклонениях в реализации поставленных целей в области управления финансами, наличия у рыночного субъекта незначительной просроченной задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами (менее 10% суммы задолженности по налогам), погашение которой осуществляется в соответствии с достигнутыми договоренностями в порядке реструктуризации, в случае информационной непрозрачности отдельных факторов деятельности – как среднее;

3) в случае наличия негативной информации при оценке отдельных факторов, наличия у рыночного субъекта незначительной просроченной задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами (менее 10% задолженности) и частого предъявления к нему штрафных санкций или если у рыночного субъекта имеется просроченная задолженность по налогам более 10% задолжен-

¹ Методические положения по оценке финансового состояния предприятий и установлению неудовлетворительной структуры баланса. Утверждены распоряжением Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) № 31-р от 12.08.1994 г.

² Временная методика определения краткосрочной и долгосрочной категорий кредитного риска контрагента – корпоративного клиента и установления лимитов риска. Утверждена Комитетом Сбербанка России по предоставлению кредитов и инвестиций. Протокол № 242 от 09.11.2001 г.

ности, погашение которой осуществляется в соответствии с достигнутыми договоренностями, – как высокое.

Стоп-показателем является формирование или возрастание убытков от основной деятельности при наличии свыше 50% просроченных обязательств в составе дебиторской задолженности рыночного субъекта на последнюю отчетную дату, наличие просроченной задолженности перед бюджетом в размере, превышающем 25% задолженности, и непринятие мер по её реструктуризации, отказ рыночного субъекта от предоставления информации, имеющей принципиальное значение для принятия решения в отношении данного рыночного субъекта, или предоставление недостоверной информации.

Оценка влияния негативных факторов, связанных с производственным оснащением и уровнем использования современных технологий (U5)

При определении этой группы оценивается влияние негативных факторов, связанных с производственным оснащением рыночного субъекта и уровнем использования современных технологий, по следующим аспектам:

1) уровень производственной оснащённости рыночного субъекта – оценка возможности возникновения технологического и технического отставания рыночного субъекта от основных конкурентов, в том числе по показателям:

- коэффициент износа – доля стоимости основных средств, перенесённая на себестоимость продукции в предшествующих периодах (характеризует физический и моральный износ основных средств рыночного субъекта);

- коэффициент обновления – доля основных средств, введённых в эксплуатацию в отчётном периоде, в общем объёме имеющихся основных средств на конец отчётного периода;

- коэффициент выбытия – доля основных средств, с которыми рыночный субъект начал свою деятельность в отчётном периоде и которые выбыли из-за ветхости и по другим причинам, в общем объёме имеющихся средств на начало отчётного периода;

2) уровень использования рыночным субъектом современных технологий в сравнении со среднеотраслевыми достижениями:

- используются ли устаревшие технологии;
- финансово-инвестиционная политика;
- наличие утверждённой стратегии развития и анализ её основных направлений, в том числе развития материально-технической базы;

3) степень рискованности стратегии развития с учётом отраслевых особенностей и специфики деятельности рыночного субъекта;

4) потенциальная способность и фактическое выполнение намеченных целей (сопоставление декларируемых приоритетов с реальным положением дел);

5) масштабность инвестиционной программы и её эффективность (исключительно обязательные инвестиции или инвестиции в новые направления, развитие существующих видов деятельности, отсутствие или наличие законсервированных объектов).

Влияние негативных факторов оценивается:

1) в случае превышения или соответствия производственного оснащения поставщика среднеотраслевому уровню, отсутствия технического и технологического отставания от основных конкурентов, наличия у поставщика стратегии, направленной на развитие существующих на-

правлений деятельности (консервативной стратегии), своевременности и успешности её выполнения – как низкое;

2) в случае наличия некоторого технического и технологического отставания рыночного субъекта от среднеотраслевого уровня или уровня основных конкурентов, при наличии стратегии развития поставщика со значительными инвестициями, направленными на преодоление технического (технологического) отставания и / или на освоение новых направлений деятельности, своевременность и успешность её выполнения – как среднее;

3) в случае значительного технического и технологического отставания рыночного субъекта от среднеотраслевого уровня или от уровня основных конкурентов или осуществления значительных инвестиций в развитие неперспективных и освоение новых направлений деятельности при наличии законсервированных производств – как высокое.

Стоп-показателем является значительное техническое и технологическое отставание рыночного субъекта от среднеотраслевого уровня или от основных конкурентов при износе оборудования свыше 80% и при отсутствии стратегии развития, направленной на преодоление технического и технологического отставания и повышение инвестиционной привлекательности рыночного субъекта.

Проведённая количественная и качественная оценка основных групп негативных факторов позволяет определить уровень угрозы невыполнения обязательств рыночного субъекта перед СМО.

Агрегированная оценка (O_a) влияния негативных факторов на способность рыночного субъекта в перспективе исполнять свои обязательства перед СМО определяется следующим образом:

Рассчитывается N_i , где i – индекс группы по значениям "Оценка влияния негативных факторов" (1 – низкое, 2 – среднее, 3 – высокое):

N_i = (количество попаданий в i -группу, взвешенное с учётом значимости фактора).

Значимость негативных факторов при получении агрегированной оценки определяется по таблице 7.

Рассчитывается агрегированная оценка для определения угрозы невыполнения обязательств по следующей формуле:

$$O_a = 0,10 \times N_1 + 0,25 \times N_2 + 0,65 \times N_3. \quad (8)$$

В зависимости от фактического значения, которое принимает агрегированная оценка O_a , рыночный субъект относится к определённой категории угрозы невыполнения обязательств (табл. 8).

Рыночным субъектам, финансовое состояние которых в настоящее время оценено как неблагоприятное, может быть присвоена категория несостоятельности выше UB3.

Расчёт угрозы несостоятельности рыночного субъекта осуществляется в следующем порядке.

Производится определение базовой величины Q для расчёта угрозы несостоятельности рыночного субъекта. Так как контракты с организациями заключаются обычно на один год, для органов управления СМО наиболее важным является способность рыночных субъектов в случае неисполнения обязательств своевременно погасить их путём выплаты денежных средств в объёме стоимости предполагаемых к выполнению услуг, увеличенной на сумму компенсаций (неустоек), в краткосрочной перспективе. Данные выплаты организация может обес-

Таблица 7

Значимость негативных факторов

Негативные факторы	Значимость для определения угрозы невыполнения обязательств
Негативные факторы, связанные с деловой историей и репутацией рыночного субъекта, U1	
Наличие фактов неисполнения рыночным субъектом своих обязательств перед кредиторами и негативной информации о деловой репутации поставщика	15 % или 0,15
Негативные факторы, связанные с финансовым состоянием поставщика, U2	
Финансовое состояние в настоящее время	35 % или 0,35
Негативные факторы, связанные с перспективным финансовым состоянием рыночного субъекта, U3	
Возможность ухудшения финансового состояния в будущем	25 % или 0,25
Негативные факторы, связанные с эффективностью финансовой политики и прозрачностью финансовой отчётности рыночного субъекта, U4	
Эффективность системы управления, финансовая прозрачность, качество предоставления информации	15% или 0,15
Негативные факторы, связанные с производственным оснащением и уровнем использования современных технологий, U5	
Возможность технического и технологического отставания	10 % или 0,10

печить лишь исходя из стоимости ликвидных активов, уменьшенной на стоимость краткосрочных пассивов (обязательств). Таким образом, база для расчёта угрозы несостоятельности рыночного субъекта будет определяться следующим образом:

$$Q = A_1 + A_2 - P_1 - P_2, \quad (9)$$

где A_1 – наиболее ликвидные активы;
 A_2 – быстро реализуемые активы;
 P_1 – наиболее срочные обязательства;
 P_2 – краткосрочные пассивы.

Показатели A_1, A_2, P_1, P_2 определяются как средние величины за четыре последних отчётных квартала по формуле средневзвешенной хронологической¹:

$$A_i = \frac{1}{3} \left(\frac{A_{i1}}{2} + A_{i2} + A_{i3} + \frac{A_{i4}}{2} \right). \quad (10)$$

Производится определение расчётного показателя угрозы ($Угроза_{н.с.}$), в пределах которого возможно заключение контракта, что предусматривает корректировку полученной базовой величины Q в зависимости от уровня угрозы:

$$Угроза_{н.с.} = Q \cdot K_{r_k}, \quad (11)$$

где K_{r_k} – корректирующий коэффициент уровня угрозы, принимает следующие значения:

для уровня UB1: $K_{r_k} = 1,00$;
 для уровня UB2: $K_{r_k} = 0,75$;
 для уровня UB3: $K_{r_k} = 0,25$.

Если полученная агрегированная оценка O_a влияния негативных факторов U_i принадлежит к двум интерва-

лам значений, при расчёте степени угрозы несостоятельности рыночного субъекта целесообразно учитывать процентное соотношение принадлежности к каждому интервалу, в этом случае возможна корректировка базовой величины Q на коэффициенты K_{r_k} для категорий угроз.

Таблица 8

Значимость факторов угрозы

Значение переменной "угроза несостоятельности рыночного субъекта"	Интервал значений агрегированной оценки, O_a	Степень оценочной уверенности	
		[0;1]	% (r)
UB 1	0,0 – 0,1 0,1-0,3	1 20 (0,30-0)	100 % r_1 %
UB 2	0,1 – 0,30 0,30-0,50 0,50 – 0,75	1-20 (0,30-0) 1 20 (0,75-0)	100 – r_1 % 100 % r_2 %
UB 3	0,50 – 0,75 0,75 -1	1-20 (0,75-0) 1	100- r_2 % 100 %

Таким образом, метод позволяет с помощью методического аппарата рискологии оценить состоятельность рыночных субъектов, планируемых к экономическому сотрудничеству, тем самым максимально обезопасив систему материального обеспечения от угроз несбалансированности её функционирования в условиях современной экономической реальности.



¹ Гранатуров В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: Учебное пособие. М.: Дело и сервис, 1999. 112 с.

Подполковник Виталий РАБОТИНСКИЙ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВАЖНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

В последние годы рост активности экстремистских движений в мире, обусловленный политическими, социальными, национальными, религиозными и экономическими противоречиями, заставляет правоохранительные органы зарубежных стран искать новые подходы к организации обеспечения безопасности, способные адекватно реагировать на складывающуюся оперативную обстановку. Крайней формой проявления этих движений является организация террористических акций во время проведения важных мероприятий.

Международными экспертами в рамках проекта "Координация национально-исследовательских программ по обеспечению безопасности во время проведения важных мероприятий в Европе (EU-SEC)" было сформулировано общее определение важного мероприятия, к которому отнесено предсказуемое событие, имеющее, по меньшей мере, одну из следующих характеристик:

- историческую, политическую значимость или известность;
- освещение мероприятия ведущими средствами массовой информации принимающей стороны и (или) присутствие представителей зарубежных средств массовой информации;
- участие представителей различных зарубежных стран и (или) возможных целевых групп иностранных участников;
- участие VIP (важных персон) и (или) высокопоставленных лиц;
- масовость мероприятия.

Исходя из данного определения представляется целесообразным рассматривать важное мероприятие как объект обеспечения безопасности. Это продиктовано в первую очередь тем, что обстановка, складывающаяся во время проведения важных мероприятий, существенно отличается от обычной, повседневной и требует реализации комплекса мер, обеспечивающих предсказуемость их проведения, направленных на предупреждение и пресечение возможных преступлений и нарушений общественного порядка.

Анализ национальных стратегий борьбы с терроризмом ряда ведущих стран мира, таких, например, как США, Великобритания и др., показывает, что вопросам обеспечения безопасности и противодействия терроризму в сфере организации и проведения важных мероприятий уделено большое значение.

В Национальной стратегии США по борьбе с терроризмом (National Strategy for Combating Terrorism), принятой в сентябре 2006 г., важные мероприятия выделены в отдельную группу "защиты потенциальных целей от нападения", террористической атаки, которая может привести к дестабилизации в обществе и вызвать резонанс в мировом сообществе. Данной группе присвоен наивысший ранг контртеррористической защиты¹.

К этим мероприятиям, отмеченным ещё как "особые мероприятия с точки зрения национальной безопасности", относятся: собрания у мемориала участникам Второй мировой войны, заседания Международного валютного фонда в Вашингтоне, саммиты "Большой восьмерки", празд-

*Подполковник
В.О. РАБОТИНСКИЙ –
старший офицер группы
(реализации договоров)
Центра оперативно-
тактических исследований
внутренних войск МВД России*

¹ National Strategy for Combating Terrorism, USA, September 2006, http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/r2/007.pdf. (Официальный сайт Института США и Канады Российской академии наук).

нования Дня независимости США, съезды основных политических партий (демократической и республиканской), выезды граждан США на Олимпийские игры в страну их проведения, президентские выборы и др. Данное обозначение, которое было введено в США в 1998 году, автоматически переводит указанные мероприятия в особые условия подготовки и создаёт вокруг них особую систему безопасности. Оно может быть присвоено какому-либо мероприятию министерством внутренней безопасности США как задолго до его проведения, так и непосредственно перед ним.

Основными критериями отнесения важных мероприятий к этой категории являются: участие в них национальных и зарубежных высших должностных лиц, количество участвующих в мероприятии людей, а также историческое, политическое или символическое значение проводимого мероприятия¹.

Вопросами координации обеспечения безопасности таких мероприятий занимается специальная межведомственная группа от министерства внутренней безопасности США и от правительственных ведомств. Для важных мероприятий разработаны детальные планы. Группа самостоятельно определяет уровень важности на основе анализа разведывательной информации и планов проведения мероприятий, которые могут представлять собой удобную мишень для террористов.

Статус важного мероприятия с точки зрения национальной безопасности США необходим для того, чтобы обеспечить взаимодействие федеральных органов, служб штата и местных властей. При этом федеральные власти получают приоритет в вопросах управления, планирования и создания системы безопасности.

Кроме образования межведомственной группы, работа министерства внутренней безопасности США сосредоточена на повышении уровня безопасности на важных объектах инфраструктуры, формировании сетей передачи специальной информации между всеми штатами и территориями, включая видеоконференцсвязь с кабинетами губернаторов всех штатов, проведении соответствующих информационных кампаний для установления взаимодействия с населением и создании базы данных по всем важным объектам инфраструктуры страны для отслеживания слабых мест, которыми могут воспользоваться террористы.

В преддверии проведения Олимпийских игр в Лондоне в 2012 г. представляет интерес рассмотрение вопросов организации безопасности важных мероприятий в Великобритании.

В Стратегии противодействия международному терроризму Великобритании (The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism), которая была уточнена в марте 2009 г., отражены четыре основных направления противодействия:

преследование – включающее комплекс мер, направленных на остановку террористической атаки;

предотвращение – комплекс мер, призванных остановить людей, становящихся террористами или поддерживающих радикальный экстремизм;

защита – меры, направленные на усиление национальной защиты против террористической атаки;

подготовка – комплекс мер, обеспечивающих смягчение воздействия нападения, если оно уже не может быть остановлено.

В качестве объектов защиты от нападения наряду с объектами национальной инфраструктуры, транспортной системы и национальной границы в Стратегии на ближайшие три года выделены объекты, характеризующиеся массовым скоплением людей – "переполненные места" (crowded places). За организацию безопасности на данных объектах отвечает управление полиции Национальной контртеррористической безопасности (NaCTSO)², которое входит в Центр защиты национальной инфраструктуры (CPNI) и совместно с ним образует экспертный совет безопасности. Совет представлен более 250 советниками по контртеррористической безопасности на всей территории Великобритании.

С мая 2006 года по настоящее время советниками организована разработка защитных мер и рекомендаций по организации контртеррористической безопасности, которые реализованы на более 500 стадионах, в 600 торговых центрах и в свыше 10 000 городских барах и ночных клубах.

К мерам по обеспечению безопасности можно отнести специальные тренировки и учения, которые проводят советники с городскими службами и фирмами для отработки вопросов самозащиты.

Благодаря программе Национальной активной защиты, принятой в 2004 году, полицейским структурам Великобритании дано право использовать специальные защитные барьеры безопасности от атак со стороны транспортных средств во время проведения важных мероприятий, таких, например, как политические партийные конференции.

В качестве приоритетных мер по защите объектов с массовым скоплением людей правительство Великобритании и управление полиции Национальной контртеррористической безопасности разработали новую систему оценки рисков, по которой советники по контртеррористической безопасности уже работают с партнёрами из общественного и частного сектора и готовят новый руководящий документ по организации совместной работы.

При строительстве новых объектов и организации проведения важных мероприятий правительством Великобритании принято решение о проведении консультаций с экспертным советом безопасности по вопросам обеспечения защиты от террористических атак. Финансовое покрытие затрат на обеспечение безопасности массовых объектов, таких как стадионы и ночные клубы, будет возложено на их владельцев.

Анализ источников террористических угроз, изложенный в национальных стратегиях по борьбе с терроризмом США, Великобритании и их союзников, показывает, что они в основном схожи, и к ним зарубежные эксперты относят:

движение Аль-Каиды, базы которой главным образом находятся на границе Пакистана и Афганистана;

¹ Селезнёв И.А. Противодействие политическому терроризму в сфере спорта. Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2008.

² Counter Terrorism Security Advisers, United Kingdom, <http://www.nactso.gov.uk/cts.php>.

террористические группы, которые присоединились к Аль-Каиде в Северной Африке, на Аравийском полуострове, в Ираке и Йемене;

самостоятельные террористические движения или даже одиночки, мотивированные идеологией, подобной идеологии Аль-Каиды, но без связи с этой организацией;

террористические группы, которые следуют за идеологией Аль-Каиды, но у которых есть собственные программы и региональные интересы¹.

По мнению зарубежных аналитиков, основная угроза терроризма будет исходить от движений и течений, идеологически приверженных исламскому фундаментализму, получающему в последнее время по ряду объективных и субъективных причин всё более широкое распространение в мире.

Успех в обеспечении безопасности важных мероприятий в значительной степени будет зависеть от уровня международного сотрудничества в сфере противодействия терроризму и учёте террористических угроз, исходящих от этих движений.

Совет Европы, объединяющий 27 европейских государств, в 2005 году принял Европейскую стратегию по борьбе с терроризмом (European Security Strategy), которая выстроена по четырём целевому принципу: предотвращение радикализации и рекрутирования террористических элементов и стоящих за ними факторов; защита потенциальных мишеней; преследование террористов; реагирование на последствия атаки². Роль Совета Европы в качестве координатора по борьбе с терроризмом стала важным шагом вперёд в этом направлении на европейском уровне.

Резолюцией 60/288 от 8 сентября 2006 года Генеральная Ассамблея приняла Глобальную контртеррористическую стратегию Организации Объединённых Наций³, которая впервые объединила все 192 государства – члена ООН на основе общих стратегических рамок. Данные государства договорились осуществить ряд конкретных мер по рассмотрению проблемы терроризма во всех её аспектах. Приняв это решение, правительства стран сделали тем самым важное заявление: "Терроризму не может быть оправдания ни при каких обстоятельствах, в том числе по патриотическим, философским, идеологическим, расовым, этническим, религиозным или каким-либо другим соображениям"⁴.

В Стратегии определены четыре основных направления деятельности, включающие:

меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма;

меры по предотвращению терроризма и борьбе с ним;

меры по укреплению потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и усилению роли системы ООН в этой области;

меры по обеспечению всеобщего уважения прав человека и верховенства права в качестве фундаментальной основы для борьбы с терроризмом.

Стратегия включает более 50 практических рекомендаций и положений, составляющих всеобъемлющий план действий, по меньшей мере, на ближайшие десять лет.

Созданные институты и рабочие группы в системе ООН оказывают содействие проведению всеобъемлющего обзора осуществлённых стратегий и мер, принятых государствами-членами, а также мероприятий или проектов, реализованных региональными организациями и гражданским обществом с целью борьбы с насильственной экстремистской и террористической деятельностью.

Основными способами оказания поддержки институтами ООН государствам-членам являются:

предоставление помощи в разработке правовых документов и руководящих принципов, определяющих стандарты мер по предотвращению терроризма;

составление реестров и баз данных, с помощью которых можно на централизованной основе собирать информацию об имеющихся ресурсах, необходимую для предотвращения террористических актов и принятия соответствующих ответных мер;

проведение оценки принимаемых мер в области борьбы с терроризмом.

В этой связи интересен опыт, накопленный Межрегиональным научно-исследовательским институтом ООН по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ)⁵ в сфере разработки практических мер обеспечения безопасности во время проведения важных мероприятий.

ЮНИКРИ сформировал объединение стран в Европе в целях содействия комплексному изучению вопросов обеспечения безопасности важных мероприятий и создания европейской палаты по их проведению. Кроме того, им создано объединение стран в Латинской Америке для сбора и обмена информацией об опыте и уроках в сфере оказания технической помощи для обеспечения безопасности важных мероприятий.

Для поддержки этой деятельности экспертами ЮНИКРИ разработан ряд технических и аналитических средств для представителей национальных директивных органов и специалистов по обеспечению безопасности, к одному из которых можно отнести модель планирования безопасности при проведении важных международных мероприятий, содержащую рекомендации по подготовке и планированию мер безопасности важных мероприятий. Модель является многофакторной, учитывающей следующие 12 основных элементов планирования безопасности проведения важного мероприятия:

¹ The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism, march 2009, HM Government. http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/general/HO_Contest_strategy.pdf?view=Binary.

² European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=en>

³ Далее – "ООН".

⁴ Доклад Генерального секретаря ООН на 62-й сессии Генеральной Ассамблеи (7 июля 2008 г.) "Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединённых Наций: деятельность системы Организации Объединённых Наций по осуществлению Стратегии".

⁵ The United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, <http://www.unicri.it/www/www.php>.

руководство;
 структура планирования;
 разведывательно-информационная работа;
 средства массовой информации и PR стратегия¹;
 безопасность на месте проведения мероприятия;
 пограничный контроль;
 управление дорожным движением;
 безопасность, связанная и не связанная с мероприятием;
 людские ресурсы и материально-техническое обеспечение;
 информационные технологии (IT) и связь;
 интеграция и координация;
 планы на случай чрезвычайных ситуаций и управление кризисной ситуацией.

На основе имеющихся сведений и информации разведывательного характера, учёта ограничений и рисков модель позволяет разработать вспомогательные планы обеспечения безопасности во время проведения важных мероприятий, в том числе и при возникновении чрезвычайных ситуаций, организовать оптимальную структуру системы безопасности, рассчитать потребные ресурсы для обеспечения безопасности при подготовке и проведении мероприятий, выработать тактические приёмы и действия по защите территории с инфраструктурой проводимых мероприятий и их участников, оптимизировать дорожное движение.

Накопленный зарубежный опыт разработки стратегии обеспечения безопасности во время проведения важных мероприятий заслуживает пристального изучения и учёта в деятельности отечественных правоохранительных органов и структур, особенно в связи с предстоящими мероприятиями по подготовке и проведению в 2012 году саммита в рамках форума "Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество" в г. Владивостоке, Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани, XXII Олимпийских игр и XI Паралимпийских зимних игр в 2014 году в г. Сочи.

Концептуально планирование развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации изложено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утверждённой Указом Президента РФ № 537 от 12 мая 2009 г. Одним из приоритетов национальной безопасности Российской Федерации является общественная безопасность, в сфере интересов которой, в частности, находятся вопросы обеспечения общественного порядка и безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий.

Основными источниками угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на данный период являются: разведывательная и иная деятельность специальных служб и

организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации; деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей), уничтожение военных и промышленных объектов, предприятий и учреждений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, устрашение населения, в том числе путём применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных, химических и биологических веществ; экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности, а также связанных с коррупцией².

На период проведения важных мероприятий могут вводиться усиленные меры безопасности, включающие:

- установление контролируемых и (или) запретных зон;
- ограничение на въезд и (или) временное пребывание и проживание граждан;
- ограничение движения транспортных средств;
- ограничение полётов летательных аппаратов;
- ограничение судоходства;
- усиление охраны общественного порядка и объектов;
- ограничение на проведение публичных мероприятий, не связанных с Олимпийскими и Паралимпийскими играми;
- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;
- проведение при проходе (проезде) на контролируемую территорию и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

¹ В настоящей статье термин "PR" или "связи с общественностью" (Public Relations) обозначает специализированную деятельность государственных учреждений по созданию благоприятного имиджа проводимого мероприятия в глазах общественности и социальных групп. Эта деятельность чаще всего осуществляется путём предоставления в распоряжение прессы, телевидения и радио соответствующей информации. В контексте статьи под PR стратегией понимается общий, недетализированный план организации данной деятельности, охватывающий весь период подготовки и проведения важного мероприятия, способы достижения поставленных целей, которые могут корректироваться при изменении оперативной обстановки.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. №537).

ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особенностей оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции¹.

Так, например, в целях формирования эффективной системы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в период подготовки и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, а также для координации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения игр создан Центр "Олимпиада-2014" МВД РФ², основными задачами которого являются:

выработка комплекса мер по созданию необходимых условий для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр;

подготовка органов внутренних дел и внутренних войск к выполнению задач обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, координация их действий в период проведения Олимпийских и Паралимпийских игр;

обеспечение взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, в том числе международного уровня, по вопросам обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр.

В целях создания системы обеспечения общественной безопасности на объектах спорта и организации работы с болельщиками и их объединениями в 2010 году должен быть разработан проект Федерального закона "Об обеспечении правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых и иных зрелищных мероприятий в Российской Федерации", в котором должны быть учтены все особенности обеспечения общественной безопасности с учётом наличия современных угроз³.

Анализ стратегических решений и подходов по организации и обеспечению безопасности важных мероприятий, принятых и реализуемых как в ведущих странах мира, так и в России, показывает, что в основном принимаемые меры имеют схожие признаки, отличающиеся способами и методами решения, которые учитывают приоритеты собственной национальной политики внутренней безопасности. В странах – членах ЕС и ООН есть понимание того, что в

условиях глобализации развития общественных отношений эффективная борьба как с террористическими проявлениями в целом, так и в сфере обеспечения безопасности важных мероприятий в частности возможна только при организации международной кооперации в данной области. По нашему мнению, сотрудничество необходимо организовывать в рамках проектов международных институтов ЕС и ООН, разрабатывая единые подходы к решению возникающих проблем на основе использования передовых технологий и инновационных решений каждой страны-участника. Представляется целесообразным изучение и использование зарубежного опыта по:

привлечению частного капитала для финансирования работ по организации и обеспечению системы безопасности на объектах проведения данных мероприятий;

организации и проведению командно-штабных и тактико-специальных учений аппаратов управления, сил и средств органов правопорядка с городскими службами, с привлечением частных фирм, обеспечивающих функционирование и работу важных мероприятий;

внедрению методических и практических рекомендаций и положений, составляющих основу плана обеспечения безопасности при проведении важных мероприятий.



¹ Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ "Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

² Приказ МВД РФ № 520 от 17 июня 2008 года "Вопросы Центра "Олимпиада-2014" МВД России".

³ План мероприятий по реализации в 2009 – 2015 годах стратегии развития физической культуры и спорта на период до 2020 года, утверждённый приказом Министерства спорта, туризма и молодёжной политики Российской Федерации № 905 от 14 октября 2009 г.

Полковник Геннадий ЗАБРОДЧЕНКО

ПРОБЛЕМЫ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ ПО КОНТРАКТУ

Переход к профессиональной армии – мировая тенденция. Общеизвестно, что именно профессиональный военнослужащий способен эффективнее использовать современную и высокотехнологичную боевую технику, которой в вооружённых силах становится всё больше. Кроме того, отсутствие реальной угрозы широкомасштабных глобальных вооружённых конфликтов, в то же время рост опасности международного терроризма и распространение региональных конфликтов требуют создания совершенно новых воинских формирований, в которых главную роль будет играть всё тот же профессионал. Вместе с тем нельзя и идеализировать профессиональную армию – она полностью не избавляет общество и саму себя от тех недостатков, которые присущи вооружённым силам, комплектуемым на призывной основе.

Формирование профессиональной армии неизбежно влечёт за собой значительное увеличение военных расходов страны на длительную перспективу. Профессиональный солдат – дорогой солдат. Его служба должна оплачиваться на другом уровне. Он должен быть обеспечен жильём и сопутствующей инфраструктурой для своей семьи, а также получать другую социальную поддержку. В противном случае он уволится из армии, чтобы найти лучшие условия где-либо ещё. Именно высокая стоимость стала одной из причин того, что страны НАТО, имеющие профессиональные армии и взявшие курс на их создание, вынуждены пойти на значительное сокращение вооружённых сил. Это позволяет им при некотором уменьшении военных бюджетов одновременно повышать затраты на содержание военнослужащих.

Россия далеко не первая страна, которая делает ставку именно на добровольную службу в военной организации. Полностью профессиональные армии имеют США, Великобритания, Франция и Канада. Комплектование вооружённых сил на добровольной основе осуществляется в таких странах, например Азиатско-Тихоокеанского региона, как Австралия, Малайзия, Новая Зеландия, Филиппины. Профессиональные армии имеют также Бангладеш, Индия, Пакистан, Непал, Шри-Ланка. Вооружённые силы по контракту распространены на Ближнем и Среднем Востоке – ими обладают Бахрейн, Иордания, Катар, Объединённые Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия. Профессиональные армии есть также в Латинской Америке (Доминиканская Республика, Никарагуа, Уругвай, с 2002 года – Чили) и в Африке. На Африканском континенте вооружённые силы на добровольной основе комплектуются в Ботсване, Гане, Демократической Республике Конго, Нигерии, Южно-Африканской Республике.

Военная служба по контракту – основная форма военной службы, исполняемой гражданами в добровольном порядке (по контракту) в вооружённых силах и других вооружённых формированиях. В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" военная служба – особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооружённых силах Российской Федерации, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в войсках гражданской обороны (далее – другие войска), инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти (далее – воинские формирования), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее – органы), воинских подразделе-

*Полковник
Г.Е. ЗАБРОДЧЕНКО –
заместитель начальника
2-го научного отдела
Центра оперативно-
тактических исследований
внутренних войск МВД России*

ниях Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и создаваемых на военное время специальных формирований, а также иностранными гражданами в Вооружённых силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Прохождение военной службы осуществляется: по призыву и в добровольном порядке (по контракту).

С учётом возможного полного перехода внутренних войск МВД России к комплектованию воинских частей и соединений постоянной готовности военнослужащими по контракту необходимо выделить и учитывать в проводимой в рамках Федеральной целевой программы "Перевод ряда воинских частей и соединений на контрактный способ комплектования 2004 – 2007 гг." (ФЦП) работе по комплектованию ряд особенностей, диктуемых мировым опытом и опытом комплектования Вооружённых сил Российской Федерации.

Исследование, проводимое в данном направлении позволяет сделать ряд выводов и рекомендаций.

Во-первых, молодёжь, заключающая контракт, имеет, к сожалению, сравнительно невысокий уровень образования.

Вместе с тем современная армия предъявляет высокие требования к уровню подготовки солдата, его потенциальным возможностям по быстрому и качественному освоению оружия и военной техники, особенно новейшего. Низкий уровень образования солдата и его непосредственного начальника, сержанта и офицера заведомо предопределяет сложности при обучении подчинённых.

Во-вторых, основными причинами для заключения контракта должны быть стремление посвятить себя служению Отчизне, овладение в совершенстве воинской специальностью, получение достойного материального вознаграждения.

Различные опросы свидетельствуют, что подавляющее большинство военнослужащих готовы к самопожертвованию во имя Родины. Каждый пятый отметил стремление овладеть специальностью, достичь мастерства и стать высокопрофессиональным военным специалистом.

Однако достижение материального благосостояния немаловажная, а порой и основная причина при выборе профессии. При этом отсутствие нормальных условий для проживания и низкий уровень денежного довольствия выступают в качестве серьёзных причин для расторжения контрактов. Следует учитывать и семейное положение контрактников, обеспечение их жильём, детскими садами и школами для детей. Необходимо решить вопросы бытового устройства военнослужащих по контракту (например, организация уборки помещений, территории воинских частей и военных городков (мест компактного проживания)).

В-третьих, большинство контрактников уверены в своей способности выполнить служебно-боевые задачи, которые перед ними будут поставлены. Такая уверенность обусловлена регулярно проводимой бо-

евой подготовкой в подразделениях, где они служили по призыву, сравнительно высоким уровнем укомплектованности взводов и рот личным составом и военной техникой.

К профессионализму военнослужащего по контракту необходимо предъявлять особые требования и постоянно совершенствовать систему боевой подготовки.

Основные причины, которые могут мешать достижению требуемой боеготовности подразделения:

- низкий уровень организации боевой подготовки в подразделении;
- недостаточное обеспечение подразделений современным оружием, боеприпасами и боевой техникой;
- низкий уровень учебно-материальной базы;
- слабая военно-профессиональная подготовка как обучаемых, так и руководителей занятий, а также отсутствие у личного состава боевого опыта;
- недостаточное материальное и социально-бытовое обеспечение личного состава на занятиях по боевой подготовке.

В-четвёртых, основная проблема, с которой придётся столкнуться офицерам в подразделениях, заключается в неоднозначности взаимоотношений в воинских коллективах, где все проходят военную службу по контракту.

Несмотря на равенство положения военнослужащих в подразделениях, укомплектованных контрактниками, рассчитывая, что основой их взаимоотношений должны быть дружба и взаимопомощь, мы можем столкнуться с новым видом напряжённости при работе с сослуживцами и ощущать определённую разобщённость в коллективе (по национальному, территориальному и др. признакам).

Конфликты могут быть как между сослуживцами, так и между офицерами и солдатами. В качестве одной из причин конфликтных ситуаций с офицерами может выступать сравнительно невысокий авторитет непосредственных начальников.

Серьёзной проблемой во взаимоотношениях между военнослужащими выступает отсутствие у офицеров опыта работы как с сержантами, так и с рядовыми, проходящими военную службу по контракту. Другой проблемой является отсутствие юридической проработки взаимоотношения "офицер – сержант по контракту – рядовой по контракту".

Необходимо скрупулёзно проработать вопросы дисциплинарной ответственности, присвоения воинских званий и др.

Состояние воинской дисциплины и уровень правонарушений в соединениях и воинских частях свидетельствуют о том, что в ряде случаев сержант для офицера ещё не стал тем надёжным помощником, на которого можно всегда и во всём положиться.

В-пятых, неудовлетворительные условия прохождения военной службы по контракту, низкий уровень денежного довольствия, жилищные проблемы отрицательным образом сказываются на желании продолжить службу.

В современных условиях нельзя загонять 100 % личного состава в казармы и этим обеспечивать постоянную боевую готовность. Возможны ограничения

по выходу за пределы воинской части, связанные с тем, что они являются частями постоянной боевой готовности, а значит, на службе постоянно должен находиться личный состав. Но необходимо уточнить нормы выделения личного состава для постоянной готовности и нормативы прибытия по различным сигналам. Для повышения боеготовности необходимо строить компактные городки вблизи размещения воинских частей.

Также в качестве одной из причин низкой эффективности работы по подбору контрактников можно отметить необъективность предоставляемой и полученной кандидатами в военных комиссариатах или воинских частях информации об условиях прохождения военной службы по контракту. Зачастую в военкоматах представляется искажённая, неполная или устаревшая информация о службе по контракту.

Другой причиной, отрицательно влияющей на настроения потенциальных кандидатов на службу по контракту, является невыполнение в полном объёме условий контракта со стороны государства. В результате значительная часть современных контрактников окончательно не определилась со своей дальнейшей перспективой и занимает выжидательную позицию.

Чёткая формулировка контракта с ясным разграничением прав и обязанностей сторон, конкретный регламент служебного времени и чётко сформулированные должностные обязанности позволят создать ясность и прозрачность службы по контракту, остаться в правовом поле и минимизировать попытки коррупции (неполучение положенного денежного довольствия, непредоставление отпусков, жилья и др.).

Только дифференцированная, вдумчивая и целеустремленная работа с кандидатами позволит офицерскому составу приобрести в их лице активных и надёжных помощников, в полном объёме реализовать те надежды, которые мы связываем с комплектованием внутренних войск МВД России на контрактной основе.

Федеральная целевая программа "Перевод ряда воинских частей и соединений на контрактный способ комплектования 2004 – 2007 гг." предусматривала ряд шагов в правильном направлении. Однако серьёзные просчёты в её планировании и способах осуществления привели к крайне негативным результатам.

Широко распространилась практика принуждения военнослужащих по призыву к подписанию контрактов.

Массовые масштабы приобрело вымогательство денег у военнослужащих по контракту со стороны старослужащих, офицеров, а иногда и преступных группировок из гражданских лиц.

Не обеспечиваются предусмотренные законом социальные права военнослужащих по контракту.

Крайне затруднено расторжение контрактов и увольнение с военной службы в предусмотренных законом случаях.

Органы военной юстиции неудовлетворительно выполняют свои функции по обеспечению законности и защите военнослужащих от перечисленных правонарушений.

В результате та система комплектования, которая введена во многих воинских частях Министерства обороны России, контрактной системой в истинном значении этого слова не является, поскольку контракт по определению может быть только добровольным. Он должен включать в себя обязательства обеих сторон, порядок расторжения его каждой из сторон при неисполнении обязательств другой стороной.

Не обеспечиваются материальные стимулы, которые должны были создать привлекательность военной службы по контракту. В реальности зарплата контрактника ниже среднего уровня по стране.

Фактически вместо перевода на контрактную службу для значительной части военнослужащих происходило продление срока призыва до трёх и более лет.

Таким образом, учитывая вышесказанное, можно предложить основные рекомендации.

В первую очередь представляется необходимым осуществление срочной меры, направленной на устранение возможности принуждения к заключению контракта – одного из основных правонарушений, возникших при реализации ФЦП.

Необходимо проводить более тщательный отбор граждан для заключения первого контракта, установив тесные контакты с военными комиссариатами.

Планирование перехода внутренних войск на контрактный способ комплектования осуществлять заблаговременно и строго следить за исполнением этих планов.

В целях недопущения просчётов использовать опыт Министерства обороны РФ при планировании и выполнении мероприятий перехода на комплектование военнослужащими по контракту.

Предлагаемые рекомендации не должны ограничиваться решением проблем собственно контрактной службы. Они представляют комплекс мер, направленных на системные изменения в организации военной службы по следующим направлениям.

1. Необходимо продолжить реформу системы комплектования.

Целями подлинной и реальной реформы существующей системы комплектования должны стать:

переход к новой системе военно-служебных отношений;

изменение правового положения военнослужащих – приобретение ими реального статуса "граждан в военной форме";

создание современных условий прохождения военной службы;

обеспечение профессиональной подготовки личного состава;

резкое уменьшение количества правонарушений в войсках;

снижение сложившейся в обществе неудовлетворённости имеющейся призывной системой.

2. Проводимая реформа системы комплектования требует изменения характера военной службы по призыву. На период перехода к добровольной службе необходимо законодательное закрепление предназначения военной службы по призыву для мирного времени – только для пополнения военно-обучен-

ного мобилизационного ресурса и подготовки к службе по контракту. Отметим, что в перспективе такая служба может быть организована без принципа экстерриториальности, а также без ущерба для получения юношами гражданского образования и включения после службы в трудовую деятельность.

3. В связи с проводимой реформой системы комплектования, произошедшим сокращением срока военной службы по призыву необходимо:

- провести амнистию для военнослужащих, самовольно оставивших воинские части и не совершивших других правонарушений, с обязательным прохождением военной службы;

- законодательно запретить направление военнослужащих по призыву в так называемые горячие точки как на территории РФ, так и за её пределами.

4. В ближайшие годы необходимо резко повысить привлекательность службы по контракту.

Один из главных стимулов – значительное увеличение размеров денежного довольствия военнослужащих.

В дополнение к повышению денежного довольствия необходимо создать ряд стимулов, обеспечивающих привлекательность службы по контракту (улучшить условия пребывания в воинской части, предусмотреть достойный уровень отчислений в Пенсионный фонд РФ со стороны государства как работодателя, льготы при получении образования, выделение земельного надела в сельской местности и др.)

5. Необходимо пересмотреть, с обязательным привлечением общественных организаций и независимых экспертов, законодательную базу, регламентирующую прохождение военной службы, устранить её дефекты, касающиеся организации призыва и набора военнослужащих по контракту, а также последующего прохождения ими службы, законодательно установить механизмы гражданского контроля за соблюдением прав военнослужащих.

Срочно привести типовую форму контракта о прохождении военной службы в соответствие с Федеральным законом № 58-ФЗ от 27.05.2003 г. "О системе государственной службы РФ".

Уточнить законодательные положения, касающиеся статуса военнослужащего, проходящего службу по контракту, в том числе в общевоинских уставах.

6. Централизовать действия командования, военной прокуратуры, военных следственных отделов, правоохранительных органов – с привлечением для совместной работы общественных организаций, а также уполномоченных по правам человека в регионах – с целью пресечения систематических фактов вымогательства и иных преступных действий со стороны местных организованных преступных группировок и коррумпированных военнослужащих в воинских частях, комплектуемых контрактниками.

7. Проведение полноценной реформы системы комплектования возможно только при совместных усилиях командования внутренних войск, законодательной и исполнительной власти, Общественной палаты и различных общественных советов, независимых экспертов и неправительственных организаций.

Важным шагом в этом направлении должны стать парламентские слушания по вопросам перехода войск на комплектование по контракту с широким участием представителей общественных организаций, располагающих независимыми оценками результатов ФЦП и состояния дел с прохождением военной службы по контракту и по призыву в МО РФ. На слушаниях необходимо рассмотреть ошибки, допущенные в ходе выполнения этой программы, выработать механизм их устранения и недопущения их впредь. При этом участники обсуждения должны быть заблаговременно обеспечены всей достоверной финансово-экономической информацией, касающейся реализации Федеральной целевой программы.



*Генерал армии Владимир БАКИН,
полковник Руслан ГАЛИЦКИЙ*

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОЕННЫХ ОКРУГОВ

Произошедшее в конце XX века прекращение одного вида конфронтации, проходившей под знаком борьбы двух диаметрально противоположных социальных систем и угрозы крупномасштабной войны, сменилось на новый спектр и характер угроз безопасности Российского государства со стороны как внешних сил – открытого диктата ведущих стран мира, и прежде всего США, так и внутренних сил – сепаратистских и террористических организаций.

Опыт последних войн с участием НАТО наглядно показал, что этот постоянно расширяющийся и проявляющий всё большую активность на постсоветском пространстве военный блок вновь рассматривает военную силу как основное средство достижения своих политических и экономических целей.

Новые методы ведения войны, в том числе так называемые "сетевые, или сетцентрические" войны, изменения в развитии характера вооружённой борьбы, связанные с прорывом в области информационных технологий и революцией в области управления вооружёнными силами, проверкой в условиях реальных боевых действий новых видов оружия, разведки, радиоэлектронной войны, автоматизированных систем управления и связи, требуют от военного руководства нашего государства переосмысления и определённой трансформации теории и практики строительства ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также их применения в новых условиях. Из возникающих проблемных вопросов важнейшим является прежде всего вопрос оценки новых тенденций в развитии процесса управления вооружёнными силами, действующими во взаимодействии с войсками (силами) других силовых структур.

Военная история учит, что тот, кто первым увидит и своевременно возьмёт на вооружение происходящие изменения в военном деле, возникающие в результате революции в теории и практике управления боевыми действиями, тот и будет иметь успех и в конечном итоге одержит победу в войне. В последние годы, с учётом смещения угроз от глобальной войны к многочисленным вооружённым конфликтам и локальным войнам, резко возросли требования к системе управления группировками войск (сил) в регионах (на стратегических направлениях). Назрела настоятельная необходимость совершенствования системы управления военных округов (объединённых группировок войск (сил) на стратегических направлениях, оперативно-стратегических командований).

В то время как без всестороннего анализа и творческого осмысления исторического опыта и уроков военной истории, тенденций и закономерностей процесса развития окружных (фронтовых) управленческих структур повысить эффективность функционирования системы управления военных округов на современном этапе, а тем более спрогнозировать основные направления его развития в будущем невозможно. М.В. Фрунзе в своё время писал, что изучение опыта прошлого необходимо не само по себе, а для того чтобы "сделать отсюда выводы на потребу завтрашнего дня".

Военно-окружная система России (СССР) имеет богатую, почти 150-летнюю, историю и берёт своё начало от военной реформы второй половины XIX века, проведённой под руководством военного министра Д.А. Милютин в 1860 – 1870 гг. Развитие военно-окружной системы управления в России, СССР и РФ можно рассматривать по следующим этапам: дореволюционный период, Гражданская война и межвоенный период, период Великой Отечественной войны и послевоенный период.

Рассматривая **дореволюционный период**, необходимо отметить, что основной причиной, побудившей перейти к военно-окружной системе, была чрезмерная централизация управления армией, лишавшая возможности проявлять какую-либо самостоятельность и инициативу командования в

*Генерал армии
В.Ю. БАКИН –
кандидат военных наук*

*Полковник
Р.А. ГАЛИЦКИЙ –
заместитель начальника
оперативного управления штаба
Московского военного округа
МО РФ*

регионах (на местах) в решении даже незначительных административных и оперативных вопросов.

Местные органы военного управления, занимавшиеся вопросами управления, в дореформенный период в России, по существу, практически отсутствовали, за исключением окраин империи. В докладной записке Александру II Д.А. Милютин писал: "Естественная необходимость децентрализации до некоторой степени высказалась у нас уже тем, что окраины империи: Кавказ, Оренбургский край, Западная и Восточная Сибирь образовали особые территории, как бы округа, с самостоятельными управлениями, до известной степени освобождёнными от мелочной опеки министерства".

Основная сущность проводимых мероприятий заключалась в создании в Российской империи военных округов, каждый из которых представлял собой одновременно орган войскового управления и военно-административного устройства. Управления военных округов, являясь своеобразным военным министерством в миниатюре, состояли из военно-окружного совета, окружного штаба и управлений: интендантского, артиллерийского, инженерного и инспектора военных госпиталей. Управление военного округа подчинялось, с одной стороны, начальнику военного округа – командующему войсками, с другой – соответствующим главным управлениям Военного министерства.

Во главе военного округа стоял командующий войсками, совмещавший, как правило, и должность генерал-губернатора, что позволяло сосредоточить военную и гражданскую власть, военно-командные и административно-хозяйственные функции в одном лице, постоянно совершенствовать боевую подготовку войск, а также улучшать качество удовлетворения их материальных потребностей. Ему подчинялись не только все войска и военные учреждения, расположенные в районе действия армии, но и вся территория в полицейском отношении.

Для повышения оперативности перевода системы управления на режим военного времени в случае войны военно-окружное управление преобразовывалось в полевое управление действующей армии, что было особенно важно для приграничных округов. Так, по Положению 1890 года командующий войсками пограничного военного округа с началом военных действий назначался командующим армией, а все начальники управлений окружного управления – начальниками соответствующих управлений полевого управления армии.

На полевое управление армии возлагалась вся детальная разработка вопросов оперативного (тактического) характера, а также обеспечение войск всеми видами снабжения. При этом пограничный округ оставался в подчинении командующего армией, ибо, как гласило Положение, довольствие и снабжение осуществляло управление армии и подчинённое ему окружное управление пограничного военного округа. Тем самым достигалось в определённой степени функциональное единство управленческих структур мирного и военного времени.

Опыт войн конца XIX и начала XX века, в частности Русско-японской войны 1904 – 1905 гг., показал, что новые факты вооружённой борьбы, возникшие в последние десятилетия XIX века (массовость армий, развитие оружия, военной техники, путей сообщения и средств управления, увеличение масштабов, напряжённости и продолжительности вооружённой борьбы), чрезвычайно усложнили руководство военными действиями со стороны главнокомандующего.

В связи с этим появилась целесообразность создания промежуточных, между главнокомандующим и командующими армиями, инстанций в виде управлений групп армий – фронтовых управлений, которые объединяли по 2 – 4 армии.

Штаб армии фронта состоял из управлений генерал-квартирмейстера и дежурного генерала. При подчинении военно-морских сил главнокомандующему армией фронта при штабе формировалось также военно-морское управление.

Фронт представлял собой стратегическую инстанцию и самостоятельно решал поставленные ему задачи на ТВД или стратегическом направлении. Армия являлась основным оперативным объединением, включавшим в себя все существовавшие в то время рода войск. Применение технических средств связи (телеграф, телефон, радио, авиация и т.п.) позволило повысить степень централизации управления войсками, его оперативность.

В целом анализ динамики развития организационных структур оперативного и оперативно-стратегического (стратегического) звеньев военного управления в дореволюционный период (1879 – 1914 г.) позволяет выявить следующие направления их преобразований:

рост числа специализированных управленческих органов в составе полевых управлений, обусловленный увеличением объёма деятельности последних по руководству войсками, и связанное с этим усложнение организационной структуры;

постепенное оформление специального органа – полевого штаба, предназначенного для оказания всесторонней помощи главнокомандующему (командующему) в решении общих вопросов военного управления;

сокращение количества лиц, находящихся в непосредственном подчинении главнокомандующего (командующего), с целью предоставления ему большего времени и лучших условий для творческой работы и вызванное этим повышение роли штабов в управлении войсками, расширение их функций;

стремление к сокращению, несмотря на усложнение структуры, штатной численности полевых управлений в интересах экономии средств и повышения мобильности;

предоставление большей самостоятельности в организации и ведении боевых действий нижестоящим управленческим структурам (управлениям корпусов и дивизий);

неуклонное совершенствование органов, отвечающих за снабжение войск всеми видами довольствия, их дифференциация;

переход к заблаговременному комплектованию полевых управлений армий с началом войны за счёт подготовленных кадров мирного времени – военно-окружных управлений пограничных округов и др.

В результате проведённых преобразований в дореволюционный период военно-окружная система устранила излишнюю централизацию управления и создала большие преимущества в оперативном руководстве войсками. Система управления стала более гибкой, приблизилась к войскам. Значительно сократились сроки мобилизации (например: с шести месяцев в 1859 г. до 9 – 26 дней в 1877 г.). Произошло резкое возрастание роли и значения в управленческой сфере крупных оперативных штабов и их начальников.

В период Гражданской войны и межвоенный период основные причины реформирования системы воен-

ных округов (фронтов) и других органов управления, решавших совместные с ними задачи, предопределялись изменениями внешних условий, а именно – враждебным отношением большинства соседних стран к Советскому государству, и внутренними условиями – политической и социально-экономической нестабильностью, связанной с переходом к новой общественной формации.

После Октябрьской революции, 23 января 1918 года, по приказу наркома по военным делам РСФСР в силу ряда субъективных причин периода революционных преобразований, стремления отметить всё, что было связано со старым царским строем, все военные округа были упразднены. Однако в условиях Гражданской войны, становления государственности, экономической разрухи и отражения иностранной интервенции Советское правительство, осознав необходимость существования военных округов как военно-административных образований, вынуждено было снова вернуться к их созданию с функциями подготовки мобилизационных резервов и материально-технического обеспечения воюющих фронтов.

В период Гражданской войны фронты, как и в годы Первой мировой войны, являлись стратегическими объединениями. Всего в 1918 г. действовало 3 фронта, в 1919 году – от 3 до 8 основных фронтов, а в 1920 году – 4 – 5 фронтов. Общее руководство боевыми действиями осуществлял созданный Декретом ВЦИК от 2 сентября 1918 года Революционный военный совет Республики, которому через Полевой штаб подчинялись все войска действующей Красной Армии.

Организация управления войсками, структура управленческих органов в годы Гражданской войны во многом базировались на опыте, приобретённом старой русской армией в Первой мировой войне, однако развивались и совершенствовались они за счёт собственного боевого опыта Красной Армии. Так, например, штабы фронтов и армий, организованные по подобию соответствующих штабов времён войны 1914 – 1918 гг., в новых, специфических условиях оказались слишком громоздкими и малоподвижными. Поэтому с целью приближения управления к районам боевых действий наряду с ними почти во всех армиях, а нередко и на фронтах, создавались так называемые полевые (передовые) штабы, которые и являлись по сути органами оперативного управления. Они, как правило, располагались недалеко от боевых порядков войск, были относительно компактными и мобильными.

Наряду с полевыми штабами создавались и другие органы управления. Так, для сбора информации об обстановке и координации действий войск из состава штабов объединений выделялись передовые оперативные пункты, которые являлись связующим звеном между полевым штабом армии и штабом фронта и включали несколько штабных командиров со средствами связи. Располагались они, как правило, на одном из крыльев фронта (флангов армии) или на уровне полевых штабов дивизий. Кроме того, в объединениях создавались и тыловые штабы, что диктовалось необходимостью существенного повышения оперативности решения задач тылового обеспечения войск.

Большое значение в тот период придавалось и развитию системы связи. Если в начале Гражданской войны специализированных подразделений связи было немного, то к концу 1920 года имелось 46 батальонов и 79 дивизионов связи, 146 рот, 12 эскадронов и 159 команд свя-

зи. В каждой армии имелось по одной телеграфно-строительной роте и телеграфно-телефонному дивизиону, что свидетельствует о возрастании роли системы связи.

Сложная обстановка внутри страны, связанная с борьбой за власть различных партий и движений, наличием контрреволюционного подполья, разгулом бандитизма и резким увеличением количества преступлений, предопределила необходимость жёстких мер по наведению порядка, подавлению контрреволюционных мятежей и поддержанию особого режима (чрезвычайного положения), в том числе и путём решения задач, возлагаемых на военные округа, войска Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК).

В тот период система управления войсками (силами), решавшими задачи охраны тыла и обеспечения внутренней безопасности, была децентрализована, так как наряду с Красной Армией были образованы войска, выполнявшие задачи только своих отдельных ведомств (охраны железных дорог Наркомата путей сообщения, судовой охраны Главного управления водного транспорта, Наркомпрода, охраны Центротекстиля, Главсахара, Главнефти, конвойная стража Наркомата юстиции, войска ВЧК) и соответственно имевшие свои системы управления, не взаимосвязанные друг с другом.

Однако опыт служебной деятельности показал необходимость согласования усилий путём объединения этих войск в единый род войск – Войска внутренней охраны Республики (ВОХР), что было сделано 28 мая 1919 года.

Это позволило создать в определённой степени централизованную систему управления войсками (силами), решающими охранные задачи, под непосредственным руководством народного комиссара внутренних дел. При этом, с учётом необходимости применения их при решении некоторых задач в интересах Красной Армии, были определены правила передачи частей охраны и ВЧК в распоряжение Реввоенсовета Республики и Народного комиссариата военных дел. Для более согласованного и оперативного управления войсками были образованы секторы их ответственности и совместных действий. Произошли изменения в общих подходах к организации борьбы с бандитизмом, которая стала из-за масштабов проводимых мероприятий общеармейским делом.

Войска Наркомата внутренних дел, дислоцирующиеся на соответствующей территории, стали оперативно подчиняться командующим войсками военного округа. В округах вводилась должность командующего войсками внутренней службы (ВНУС) округа, который подчинялся командующему войсками военного округа.

Это позволило повысить роль и ответственность должностных лиц военных округов в организации операций и других действий при борьбе с повстанчеством и бандитизмом, по обеспечению безопасности во внутренних районах страны и руководстве войсками.

Последующие изменения в системе управления войсками, решающими задачи в своём тылу, произошли уже на завершающем этапе Гражданской войны. Постановлением Совета труда и обороны от 19 января 1921 года войска ВНУС были переданы непосредственно в военное ведомство, за исключением войск ВЧК, железнодорожной и водной милиции.

В межвоенные годы проводимая в рамках военной реформы реорганизация центрального аппарата повлекла реформирование окружного и местного военного управления.

Условия мирного времени, при сохранении высокой вероятности внешней агрессии и необходимости борьбы с внутренними врагами в условиях повсеместной экономической разрухи, крайне специфических условий строительства нового общества в различных регионах страны, выдвинули новые требования к системе управления оперативно-стратегического звена, которые заключались в необходимости: относительной организационной простоты и экономичности; частичной децентрализации системы управления; более чёткого разграничения функций между отдельными её составляющими (управлениями, отделами и т.д.) и устранения параллелизма в работе; однородности управленческих органов (по предмету ведения) в военных округах, фронтах и армиях; их соответствия условиям как мирного, так и военного времени; улучшения квалификации личного состава, сокращения его численности и т.д.

В основу совершенствования системы органов оперативного (оперативно-стратегического) звена управления постепенно были заложены такие принципы, как специализация их по видам (направлениям) деятельности; соответствие прогнозируемому характеру возможной в перспективе войны; приспособление к одинаково эффективному функционированию как в мирное, так и в военное время и др. Главными же тенденциями в развитии организации системы управленческих органов являлись усиление централизации управления войсками в целом и обеспечение персональной ответственности каждого органа и должностного лица в нём за порученный участок работы в частности. При этом чётко просматривалась преемственность в развитии организационно-штатных структур, творческое использование накопленного предшествующими поколениями опыта.

Необходимо отметить, что новая структура органов управления оперативно-стратегического уровня повысила оперативность управления при сокращении личного состава в штабах и тыловых органах в среднем на 22%.

Однако, отдавая должное общности подходов к организации государственной и военной систем управления, отечественная военная наука не оставляла без внимания и специфику управленческой деятельности в условиях вооружённой борьбы.

В 1926 году было издано Наставление по полевой службе штабов, в котором впервые были изложены теория и практика работы штабов по обеспечению управления войсками в боевых условиях.

В ходе ведения военных действий необходимо было не только активно дезорганизовывать работу тыла противника, но и противодействовать аналогичным действиям противника у себя в тылу.

Существенный вклад в развитие теории и практики системы управления войсками, решающими задачи по обеспечению безопасности своего тыла, внёс Б.М. Шапошников, который в своём докладе в 1940 году "Об охране тыла в военное время" поставил важнейшие вопросы обеспечения безопасности тыла в случае агрессии. К выполнению данных задач предполагалось привлечь все ведомства, имевшие в своём подчинении военизированные формирования. Согласно докладу, территориальная оборона должна осуществляться войсками НКВД и Рабоче-Крестьянской милиции НКВД. Поэтому, по мнению Б.М. Шапошникова, целесообразно было возложить ответственность за охрану тыла на НКВД, как на орган, располагавший достаточной военной силой и имевший развитую сеть местных аппаратов. В прилагае-

мом к докладу Положении об охране тыла в военное время подчёркивалось, что "совокупность мероприятий по охране тыла в военное время при обязательном сохранении нормальной жизни в стране имеет целью обеспечить наилучшие условия для успешного ведения военных действий и не отвлекать полевые войска Рабоче-Крестьянской Красной Армии от задач, возложенных на неё с момента мобилизации". Под охраной тыла понимались: охрана госграницы с нейтральными странами, охрана и оборона объектов государственной важности, поддержание порядка внутри страны.

В войну фронты и военные округа вынуждены были вступать с недоукомплектованными и недостаточно технически оснащёнными органами управления, с командно-политическим составом и офицерами штабов, слабо освоившими их новые организационно-штатные структуры и функциональные обязанности по занимаемым должностям. Созданная накануне войны система оперативно-стратегических (оперативных) органов управления не в полной мере учитывала требования, которые предъявлялись в тот период к руководству войсками в операциях с массированным применением танков, артиллерии, авиации и другой боевой техники. Организационная структура полевых управлений фронтов и армий оказалась излишне громоздкой, малоподвижной, перенасыщенной личным составом. В ней отсутствовало достаточно чёткое разграничение функций между составляющими элементами и различными должностными лицами. Необоснованной можно считать и замену единичной ответственности за состояние дел в объединениях на коллективную — через военные советы, поставленные над командующим войсками фронта (армией).

Изменения в системе управления фронтами **во время Великой Отечественной войны** во многом определялись характером изменений взглядов на ведение вооружённой борьбы и сложившейся обстановкой на полях сражений, колебаниями в боевом и численном составе фронтов, реальными количественными и качественными характеристиками вооружения и техники, а также состоянием и возможностями технических средств управления.

К основным изменениям в составе органов управления фронта можно отнести следующее:

сокращение количества должностных лиц, непосредственно подчинённых командующему войсками фронта (армией), со значительным расширением института его заместителей;

возрастание роли в управлении войсками общевойсковой штаба (с конца 1942 г. начальник штаба стал первым заместителем командующего, членом военного совета объединения);

освобождение штаба от несвойственных ему функциональных обязанностей путём вывода из его состава управлений (отделов, отделений) тыла, военных сообщений и др., одновременно приобретение им больших возможностей квалифицированно решать задачи по планированию военных действий, руководству ими, по обобщению и доведению до войск боевого опыта;

централизация руководства оперативным тылом за счёт создания единого, подчинённого командующему органа управления;

формирование штабов родов войск (специальных войск) с поднятием статуса их командующих (начальников): с 1942 года командующий артиллерией становится заместителем командующего и членом военного совета

объединения; командующий бронетанковыми и механизированными войсками и начальник инженерных войск – заместителями командующего войсками фронта (армией);

чёткое определение роли и разделение функций органов управления фронтового и армейского звеньев с целью обеспечения более высокой степени централизованного влияния вышестоящих инстанций на деятельность подчинённых структур, а также лучшего использования квалификации командных кадров, их компетентности;

создание идентичных по своей структуре и функциям органов управления на фронтах и в общевойсковых армиях. Различие состояло лишь в количестве личного состава соответствующих штабов, управлений (отделов, отделений, служб, групп и т.п.), что обуславливалось различными масштабами их деятельности;

более широкая специализация органов управления, то есть установление ответственности группы должностных лиц штаба (управления, отдела, отделения) за строго определённый участок работы независимо от того, связан ли он с выполнением оперативных или обеспечивающих функций. Проявлялось это и в выделении из состава тех или иных структурных элементов полевых управлений каких-то органов, в частности из общевойсковых штабов – автономного управления тылом, и в создании в рамках этих элементов различных групп: планирования предстоящих операций, офицеров-направленцев для ведения информационной работы;

устранение диспропорции в численности разведывательных и оперативных управлений (отделов), когда количество личного состава первых почти в 2 раза превышало оперативный состав;

появление советнического аппарата, связанное с необходимостью управлять фронтами коалиционного состава. В 1944 году в состав фронтов входили 1-й Чехословацкий корпус, 1-я Польская армия, 1-я и 4-я Румынские армии, 1-я Болгарская армия, а в 1945 году – 2-я Польская армия;

создание института представителей партизанских штабов при военных советах и штабах фронтов, а также офицеров для связи с партизанскими штабами.

Все вышеперечисленные изменения способствовали повышению оперативности и гибкости управления войсками, более рациональной организации труда должностных лиц.

Анализируя опыт организации системы управления войсками, решавшими задачи территориальной обороны в годы Великой Отечественной войны, необходимо отметить, что масштабы диверсионно-разведывательных и террористических действий противника, недостатки предвоенных взглядов на организацию и выполнение задач в своём тылу предопределили необходимость оперативной кардинальной реорганизации соответствующей системы управления и организации решения её задач на всей территории страны.

Прежде всего были конкретизированы органы, отвечающие за непосредственную борьбу с ДРФ противника и охрану тыла.

Руководство по выполнению мероприятий по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе возлагалось на НКВД СССР. Для обеспечения своевременной и успешной борьбы с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе в НКВД СССР был создан штаб,

а в ряде УНКВД союзных республик, краёв и областей – оперативные группы.

Центрального органа руководства войсками по охране тыла действующей армии в начальном периоде войны не было. Его функции исполняло Главное управление пограничных войск. 28 апреля 1942 года приказом наркома внутренних дел в составе Главного управления внутренних войск было сформировано специальное управление по охране тыла действующей армии. В апреле 1942 года ему из пограничных войск было передано управление войск по охране тыла десяти фронтов и двух армий. В апреле 1943 года оно было преобразовано в самостоятельное Главное управление.

Военные округа должны были непосредственно обеспечивать управление военной системой в условиях войны. Командующие войсками военных округов принимали на себя не только военное, но и в значительной степени административное руководство, объединив в своих руках все силы и средства подведомственных регионов (людские ресурсы, предприятия военной промышленности, объединения и соединения всех видов Вооружённых сил).

Непосредственными организаторами выполнения задач военных округов были военные советы. При этом штаб округа военного времени осуществлял планирование и согласование действий сил, выделяемых для решения задач борьбы с противником на территории военного округа. В каждой области, входящей в состав военного округа, для этой цели создавалась боевая группа.

Территория области в свою очередь разбивалась на боевые участки. Во главе каждого из них назначался начальник, который отвечал за организацию борьбы с группами противника, действующими в границах его участка. Начальнику боевого участка в оперативном отношении на время уничтожения воздушного десанта подчинялись все части Красной Армии и НКВД, а также вооружённые отряды, расположенные на его территории. Начальники боевых участков и групп имели постоянную связь с местными органами государственной власти, частями НКВД, милицией, начальниками соседних групп и участков. Командующий войсками военного округа лично или через штаб осуществлял постоянный контроль готовности боевых групп и участков к выполнению возложенных на них задач.

Система управления военного округа на оперативно-стратегическом уровне **в послевоенный период** строилась в основном с учётом опыта Второй мировой войны и до сегодняшнего дня принципиальных изменений не претерпела.

Основная идея, заложенная в настоящее время в руководящих основополагающих уставных документах, заключается в разделении управления военного округа в угрожаемый период на управление фронта и управление военного округа (на военное время).

Неоходимо отметить, что фактически до конца советского периода данная система в полной мере отвечала создавшейся военно-политической и военно-стратегической обстановке, соотношению сил противоборствующих сторон стран Варшавского договора и НАТО, готовности СССР к участию в крупномасштабной войне при крайне низкой возможности втягивания её в локальную войну или серию вооружённых (приграничных и внутренних) конфликтов.

В тот период фронтовые объединения должны были вести военные действия на территории государств так

называемой буферной зоны стран Варшавского договора – ГДР, ЧССР, ПНР, ВНР. Формируемые на базе военных округов ВС СССР фронты также предусматривалось применять на чужой территории в качестве второго оперативного эшелона. В тех условиях вероятность переноса военных действий на территорию СССР практически отсутствовала.

Анализируя более подробно одну из важнейших задач военных округов (на военное время) – территориальную оборону, необходимо подчеркнуть, что она рассматривалась как комплекс общегосударственных мероприятий, организуемых и осуществляемых в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории страны от действий противника, диверсионных и террористических актов, а также установления и поддержания режима военного положения.

Система управления территориальной обороной получила своё развитие, и в конечном итоге к концу 80-х годов прошлого столетия организационно-управленческую основу системы территориальной обороны в порядке подчинённости составляли следующие ключевые элементы:

1. Данная система в организационном отношении в этот период строилась таким образом, чтобы в наибольшей степени отвечать потребностям военного времени без существенной ломки установленных в мирное время организационных структур, форм и методов руководства.

2. Восстановление строгой подчинённости и ответственности территориальных органов в звеньях: республика – область (край) – город – район и объект народного хозяйства, давало возможность полнее решать задачи территориальной обороны в угрожаемый период и военное время.

3. Важная роль в обеспечении руководством общегосударственных оборонных мероприятий в тот период принадлежала Министерству обороны СССР.

Оно обеспечивало единое руководство всеми оборонными мероприятиями государства, наиболее рациональное использование людских и материальных ресурсов. Эту задачу МО СССР решало через подчинённые органы управления – главные и центральные управления, военные округа (флоты).

В целом, проанализировав отечественный **опыт развития системы управления на оперативно-стратегическом уровне**, можно сделать выводы:

преобразования системы управления военного округа (фронта) осуществлялись с учётом изменения целого ряда внешних и внутренних факторов, шли по пути максимально возможного соответствия требованиям своего времени и в принципе были целесообразными;

структура и состав органов управления военного округа по возможности приближались к структуре и составу управления действующей армии (фронта), но в то же время требовали определённых временных и материальных затрат на перестройку с режима мирного на военное время, был осуществлён переход к заблаговременному комплектованию полевых управлений армий с началом войны за счёт подготовленных кадров мирного времени – военно-окружных управлений пограничных округов и других;

на различных этапах военные округа оставались в подчинении действующей армии (фронта) или выходили из его подчинения, что свидетельствовало о гибкости такой системы;

в зависимости от возлагаемых на военный округ задач на определённых исторических этапах командующему войсками военного округа правомерно придавались не только чисто военные, но и функции гражданского (полицейского) управления. Так, должность генерал-губернатора позволяла сосредоточить военную и гражданскую власть, военно-командные и административно-хозяйственные функции в одном лице, постоянно совершенствовать боевую подготовку войск, а также улучшить качество удовлетворения их материальных потребностей;

для оказания всесторонней помощи главнокомандующему (командующему) в решении общих вопросов военного управления обоснованно осуществлялось постепенное формирование и развитие специального органа – полевого штаба;

развитие органов управления шло по пути создания идентичных управленческих структур на стратегическом, оперативно-стратегическом и оперативном уровнях.

Важными выводами следует считать и следующие:

постепенный переход к межвидовым операциям позволял реализовывать необходимость включения в состав управления военного округа (фронта) органы управления других видов (родов) войск. Так, на приморских направлениях при подчинении главнокомандующему фронта военно-морских сил при штабе формировалось также военно-морское управление;

система управления войсками (силами) и органами, которые предназначались для решения задач территориальной обороны, шла по пути её централизации, хотя на определённых этапах из-за межведомственных проблем этого достичь не удавалось. Приоритетность в руководстве данными задачами обоснованно периодически передавалась от одного министерства к другому;

в связи с увеличением объёма деятельности полевых штабов по руководству войсками и связанным с этим усложнением организационной структуры в составе полевых управлений грамотно увеличивалось число специализированных управленческих органов, что обеспечивало повышение эффективности управления в целом;

развитие системы пунктов управления шло по пути создания новых видов (типов) пунктов управления: передовых оперативных пунктов (передовых пунктов управления), тыловых штабов (тыловых пунктов управления) и др.

Изложенный характер совершенствования системы управления на данном этапе обеспечивался на базе развития технического прогресса путём совершенствования средств связи, без чего достичь требуемого уровня эффективности системы управления было невозможно.

В начале 90-х годов прошлого столетия с распадом Советского Союза и изменением целого ряда существенных факторов, оказывающих влияние на систему управления военного округа, данная система перестала отвечать новым условиям и требованиям, предъявляемым к ней. Поэтому необходима существенная её перестройка и дальнейшее развитие в современных условиях.



**Генерал-лейтенант Вячеслав РОЖКО,
генерал-майор Вячеслав МУРАДИМОВ**

ИЗМЕНЕНИЕ ВЗГЛЯДОВ РУКОВОДСТВА США НА РОЛЬ СИЛОВЫХ МЕР В БОРЬБЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ ПОСЛЕ 11 СЕНТЯБРЯ 2001 ГОДА

Обострение обстановки на Северном Кавказе, взрывы в московском метро, ставшие результатом активизации деятельности террористических организаций, предопределяют необходимость совершенствования старых и поиска новых путей противодействия терроризму в Российской Федерации. В этой связи заслуживает внимательного изучения опыт зарубежных стран по организации борьбы с террористическими организациями. Попробуем проанализировать то, как менялась система борьбы с терроризмом в США после широко известных событий 11 сентября 2001 года.

Террористические акты по уничтожению мировых финансовых центров в Нью-Йорке поставили перед администрацией Белого дома неординарную, срочную и уже потому сложнейшую задачу – определить оптимальные меры противодействия международному терроризму. Ряд мер, направленных на борьбу с терроризмом, был предпринят в США ещё в начале 1990-х годов, но, по оценкам специалистов, они носили в основном декларативный характер. Так, рассекреченный меморандум президента Б. Клинтона от 21 июня 1995 года, адресованный 15 федеральным ведомствам, нацеливал их на решительную "мобилизацию всех средств и ресурсов для защиты территории США от террористов". В официальных документах были положения, которыми позднее руководствовались и республиканцы. Например, изданная в том же году президентская директива PD-39 провозглашала принцип: *"Никаких уступок террористам"*. А упомянутый меморандум фиксировал намерение США *"действовать независимо от согласия иностранных властей для захвата террористических групп"*, базирующихся на их территории, а также *"принуждать государство соответствующими мерами к сотрудничеству в борьбе с терроризмом"*.

В первой половине 2000 г. Национальная комиссия по терроризму по поручению конгресса провела ревизию государственных законов, политических концепций и практической готовности общества к восприятию новых опасностей. В итоговом докладе комиссия определила масштабность новых угроз: *"Террористические силы готовы к действиям по подрыву конституционного строя США"*, отныне терроризм угрожает *"сокрушить супердержаву на её собственной территории"*, при этом теракты будут сопровождаться *"всё большим числом человеческих потерь"*. Оценка новых угроз оказалась пророческой: прогнозировались события, похожие на те, которым было суждено свершиться через год.

Эксперты опасались, что террористы, которые уже делали попытки взорвать Всемирный торговый центр, не оставили намерений полностью разрушить здания-близнецы, чтобы произвести максимальный психологический эффект, вызвать тысячи жертв и дезорганизовать инфраструктуру Нью-Йорка. В качестве возможных организаторов назывались бен Ладен и Аль-Каида. Намечался и главный объект возмездия – Афганистан.

В представленном законодателям докладе содержались рекомендации для десятков ведомств, включая высшее руководство страны. Президент должен был подвергнуться санкциям не только страны, которые, по мнению американцев, финансируют терроризм, скажем, Иран и Сирию, но и те,

**Генерал-лейтенант
В.В. РОЖКО –
первый заместитель начальника
главного штаба
внутренних войск МВД России**

**Генерал-майор
В.Г. МУРАДИМОВ –
первый заместитель
начальника оперативного
управления
Главного командования
внутренних войск
МВД России**

которые недостаточно активно сотрудничают в анти-террористических действиях. Конгрессу предлагалось ратифицировать международную Конвенцию по запрету финансирования террористов. Министрствам и спецслужбам предписывалось предпринять дополнительные меры, чтобы в руки террористов не попало оружие массового уничтожения. Правоохранительным органам надлежало усилить контроль за нелегальной иммиграцией в США, которая ежедневно достигала нескольких тысяч человек.

В целом доклад был пронизан идеей о том, что решающая схватка с терроризмом не за горами. Участившиеся к концу 1990-х годов теракты давали американскому руководству повод считать, что эти силы уже перешли в атаку против США по всему миру и вот-вот вступят на территорию страны. Признавалось, что спецслужбы, сформировавшиеся в условиях холодной войны, были всё ещё не готовы отражать эти угрозы.

К концу правления администрации Клинтона был начат пересмотр подходов к решению антитеррористических задач. В январе 2001 года появляется явно носящий "предвоенный" характер оперативный межведомственный план действий по борьбе с терроризмом на территории США (CONPLAN). Разработанный несколькими гражданскими и силовыми министерствами CONPLAN предупреждал о надвигающихся опасностях и подробно расписывал роль и действия властей всех уровней – от местного самоуправления до президента страны накануне и в условиях кризисов. Характерно, что за рамками разрабатываемых планов осталось взаимодействие как с ООН, так и с НАТО. Америка считала борьбу с терроризмом сугубо национальным делом, в котором все решения она принимает только сама и привлекает партнёров выборочно, под конкретные задачи.

В ответ на участвовавшие теракты активизировались контртеррористические действия вооружённых сил США за рубежом. По существу, ответными, оборонительными были карательные акции, предпринятые Соединёнными Штатами в 1980 – 1990-х годах против стран, предоставивших убежище террористам. К ним относятся: авиационный удар по военным объектам Ливии в апреле 1986 г. в ответ на участие ливийских террористов во взрыве на дискотеке в Берлине, приведшем к гибели американских солдат; удар "томагавков" по разведцентру в Багдаде в июне 1993 г. в ответ на предполагаемое участие в попытке покушения на президента Буша-старшего; удар "томагавков" по Афганистану в августе 1998 г. в ответ на нападения на посольства в Кении и Танзании террористов, прошедших подготовку в Афганистане, и предоставление там убежища бен Ладену – организатору терактов.

Однако Пентагон и другие силовые ведомства воздерживались от проведения крупных акций. В частности, не было реакции и на сделанные в 1998 г. рекомендации группы экспертов, исследовавших возможность захвата террористами самолётов и использования их для подрыва объектов в Вашингтоне. Не было должной реакции на такой серьёзный по своей военно-политической значимости теракт, как подрыв эсминца "Коул" в Адене в ноябре 2000 г. Известны и другие факты.

После 11 сентября ситуация в корне изменилась: масштабным силовым контрмерам было придано решающее значение. Приоритетом американской политики в борьбе с международным терроризмом стало использование вооружённых сил не только в глобальных масштабах, но и внутри страны.

В своём обращении к нации 20 сентября 2001 г., то есть сразу после трагических событий, президент Дж. Буш впервые и с предельной решительностью призвал к проведению широкомасштабной кампании против глобального терроризма. Участники создаваемой антитеррористической коалиции нацеливались на длительный характер борьбы. *"Наша война с терроризмом начинается с Аль-Каиды, но она не окончится этим, – заявил Дж. Буш. – Она не окончится, пока каждая террористическая группа на Земле не будет найдена, остановлена и разгромлена"*. Весьма категорично президент определил и возможное отношение государств к борьбе с терроризмом: *"Каждое государство, каждый регион теперь должны принять решение. Или вы с нами, или вы с террористами"*. Позднее эти аспекты были отражены в принятой в феврале 2003 г. Национальной стратегии борьбы с терроризмом. Президент не назвал конкретной террористической организации и страны, против которых должна вестись эта кампания, не назвал и способов борьбы с терроризмом. Но вооружённые акции против баз террористов, их штабов, учебных центров не были исключены.

До конца 2001 г. администрация Буша по-прежнему делала ставку на оборонительный, хотя и более активный характер силовых контртеррористических мер. Проводимая начиная с октября операция в Афганистане рассматривалась Вашингтоном как ответная на теракт против США и потому в военно-политическом плане была оборонительной, исходящей из принципа "действие – противодействие". Но вскоре республиканская администрация пришла к выводу, что ответные удары не могут быть достаточно эффективными.

Потребовалась выработка военно-политической концепции, в которой предусматривалась бы необходимость поворота в антитеррористической борьбе: придания ей уже **не оборонительного, а наступательного** характера. Главное в ней – идея расширения масштабов и изменения характера силовой антитеррористической борьбы, идея **превентивного** перенесения её на другие страны, которые стоят на стороне терроризма. Некоторые из них, по оценке руководства, представляют двуединую угрозу: не только поддерживают террористов, но и готовы стать или уже стали обладателями ОМП. Уже в январском (2002 г.) послании конгрессу "О положении страны" президент США указал на прямую связь, существующую по мнению администрации, борьбы с **терроризмом** с борьбой против **стран-"изгоев"**, стремящихся к обладанию ОМП и способных предоставить это оружие террористам. Именно в этом послании Дж. Буш ввёл новое понятие в политический лексикон, назвав Северную Корею, Ирак и Иран **"осью зла"**.

2 июня 2002 г. наступательная концепция борьбы с терроризмом была провозглашена Дж. Бушем в речи в Вест-Пойнте. Она знаменовала собой, по суще-

ству, радикальный поворот в способах этой борьбы. Президент заявил, что *"война с терроризмом не будет выиграна, если использовать одну лишь оборону"*. Необходимы упреждающие удары, причём не только по базам террористов, но и по объектам ОМП. Необходим переход в наступление: *"Мы должны обрушиться на врага, нарушить его планы и противостоять наихудшим угрозам до того, как они возникнут... Мы не можем защитить Америку и наших друзей надеждами на лучшее. Мы не можем верить словам тиранов, которые торжественно подписывают Договор о нераспространении, а затем нарушают его. Если мы будем ждать, когда угрозы полностью материализуются, то будет слишком поздно"*.

Для обеспечения **внешней** безопасности было предусмотрено нанесение масштабных упреждающих (превентивных) ударов по базам террористов и государствам, оказывающим им покровительство, причём даже без поддержки других государств и без санкции ООН. *"Если необходимо, мы не поколеблемся действовать в одиночку, чтобы использовать наше право на самооборону, действуя превентивно"*, – говорилось в Стратегии национальной безопасности. При этом было допущено принципиальное противоречие в избранной стратегии: ставка на одностороннее принятие военно-политических решений и односторонние военные акции противоречила общему признанию того, что *"ни одно государство не может построить более безопасный и совершенный мир в одиночку"*.

Для обеспечения **внутренней** безопасности стало считаться целесообразным привлечение помимо других силовых структур вооружённых сил для борьбы с террористами в пределах сухопутных, воздушных и морских границ страны на всех фазах этой борьбы и во всех её формах, чего не было до сентября 2001 года.

При этом надо отметить, что у американцев возникли серьёзные проблемы, связанные с **реализацией военных мер**.

Адаптация вооружённых сил к борьбе с международным терроризмом является главным и наиболее трудным элементом их трансформации. Прежде основной задачей считалось **уничтожение** противника, а его **обнаружение** было относительно более лёгким делом. Теперь положение диаметрально изменилось: основной задачей стало своевременное обнаружение террористов, тогда как их уничтожение относительно несложно. Прежде считалось необходимым постоянное усиление ударной мощи вооружённых сил США. Теперь же при сохранении этой задачи необходимо, чтобы вооружённые силы овладели нетрадиционными способами действий. Всё это потребовало проведения множества нетрадиционных организационных и военно-технических мероприятий.

В соответствии с новыми задачами пересмотрен разработанный и реализованный ещё в 1946 г. План объединённых командований (*Unified Command Plan*). В число командований, помимо Европейского, Тихоокеанского, Южного и Центрального, теперь входит и новая военная структура – **Северное командование (СК)**. По определению заместителя министра обороны П. Вулфовица, *"Северное командова-*

ние будет отвечать требованиям безопасности в XXI веке. В случае национальной необходимости оно окажет решительную поддержку гражданским властям силами воздушно-космической, наземной и морской обороны".

Северное командование, в которое вошли подразделения различных видов вооружённых сил, дислоцированных на территории страны, начало действовать с 1 октября 2002 г. Задача СК – сдерживать, предотвращать и ликвидировать угрозы Соединённым Штатам в зоне своей ответственности. Эта зона включает все воздушные, наземные и морские подходы к стране, а также её континентальную часть, Аляску (однако войска, расположенные в этом штате, подчинены Тихоокеанскому командованию), Канаду, Мексику и 500-мильную акваторию Северного Ледовитого, Тихого и Атлантического океанов с Виргинскими островами и Пуэрто-Рико (ответственность за оборону Гавайских островов и других владений США в Тихом океане сохраняется за Тихоокеанским командованием).

При возникновении кризисных ситуаций Северное командование обязано поддерживать гражданские органы управления – губернаторов, ФБР, ФЭМА, полицию, береговую охрану. По заявлению начальника штаба СК генерала Блума, оно будет стремиться действовать по обеспечению внутренней безопасности в том же духе, как ранее действовала Национальная гвардия (460 тыс. человек). Национальная гвардия всегда использовалась в двух вариантах. Первый – по директиве президента или министра обороны проводится мобилизация Национальной гвардии для выполнения федеральных задач. При этом варианте руководит её действиями Северное командование. Во втором варианте руководство действиями Национальной гвардии в кризисной ситуации осуществляют губернаторы.

Северное командование обязано проводить боевую подготовку Национальной гвардии и обеспечивать её постоянную боевую готовность. *"Национальная гвардия – ключевой элемент в успешном выполнении задач, возложенных на Северное командование"*, – заявил генерал Блум. В 2003 – 2004 гг. были проведены совместные тренировочные учения СК и других сил, привлекаемых к борьбе с терроризмом.

На командующего СК возложена ответственность за координацию действий по обеспечению внутренней безопасности с вооружёнными силами Канады и Мексики. В октябре 2002 г. Вашингтон и Оттава объявили, что в ближайшее время будет заключено соглашение о совместной борьбе с терроризмом. Работа над документом началась по инициативе американцев вскоре после терактов 11 сентября. В последующем были согласованы его ключевые пункты, касающиеся *"совместных действий в кризисной ситуации"*. Создаётся группа стратегического планирования борьбы с террористами на континенте. Воинские подразделения стран-соседей смогут пересекать границу *"без предварительного дипломатического и иного уведомления"*. В пограничной зоне, помимо создания общих патрульных групп, должна быть подготовлена *"инфраструктура для развёртывания в случае террористической угрозы"* десятков американско-

канадских штабов и командных пунктов. В кратчайшее время надлежит также определить *"места совместной дислокации войск"*. Цель – *"защита Северной Америки от глобального терроризма, равно как и противодействие природным катаклизмам"*.

В министерстве обороны создано управление внутренней безопасности (Office of Homeland Defense Policy), предназначенное для руководства Северным командованием, координации действий министерства и других ведомств, а также согласования действий с Канадой и Мексикой в обеспечении внутренней безопасности. С тем чтобы интегрировать сбор и обработку развединформации, получаемой различными органами (основные усилия разведывательного сообщества сосредоточены на военной разведке), учреждён пост заместителя министра обороны по разведке. Создана объединённая разведывательная группа по борьбе с терроризмом и объединённая контрразведывательная группа по оценке террористических угроз. Для координации действий вооружённых сил с министерством внутренней безопасности учреждён пост помощника министра обороны по внутренней обороне. В целях обеспечения быстрой координации общенациональных контртеррористических действий из министерства обороны выведено и передано в состав министерства внутренней безопасности управление национальной системы связи. В министерстве обороны разработаны программы защиты от возможных терактов с применением химического и бактериологического оружия. Реанимированы планы защиты от ядерного нападения, составленные ещё при Эйзенхауэре и переработанные при Рейгане. В составе МВБ создан Национальный аналитический центр по защите от биологического оружия.

Угроза повторного захвата и использования террористами гражданских самолётов потребовала усиления противовоздушной обороны территории страны, прежде всего для защиты крупных городов и стратегически важных объектов. К противодействию терроризму подключились ВВС США путём выделения истребителей для боевого патрулирования над более чем 30 крупными городами США. Вокруг Вашингтона была развёрнута система ПВО. Разработаны специальные дополнительные коды и пароли для аэропортов, расположенных вблизи крупных городов. Без их знания пилоты не смогут получить разрешение на посадку и будут вынуждены отправляться на другие аэродромы. Всем самолётам запрещено пролетать над районами расположения АЭС. Нарушители будут сбиваться истребителями ПВО, если они откажутся приземлиться на ближайшем военном аэродроме. Истребители постоянно находятся в готовности перехватить самолёты, появляющиеся над Нью-Йорком и Вашингтоном в 24-километровой зоне, в которой запрещено появляться любым другим самолётам. ВВС системы ПВО получили право сбивать нарушителей немедленно без запрашивания разрешения у вышестоящих инстанций.

Повышенное внимание уделяется охране источников централизованного водоснабжения крупных городов, водопроводов, очистных и фильтрующих сооружений. Разрабатываются планы действий на

случай начала в США эпидемий особо опасных заболеваний с привлечением армейских частей и подразделений Национальной гвардии для организации карантинных мероприятий. На территории страны создаются необходимые запасы вакцины и медикаментов.

Озабоченность администрации США вызвало то, что десятки тысяч грузовых контейнеров, прибывающих в порты США, могут содержать компоненты ядерного оружия или собственно оружие массового уничтожения. До последнего времени контейнеры практически никогда не досматривались на маршрутах движения кораблей и танкеров, и это предоставляло чрезвычайно благоприятные условия для действий террористов, а также торговцев оружием и наркотиками. Только 2% контейнеров, доставляемых в США, досматривались должным образом. В результате почти 90% завозимого в страну кокаина практически беспрепятственно попадает в руки наркобаронов. Учитывается и то, что прибрежные города США уязвимы для возможных атак со стороны моря. Например, террористы могут захватить гружённый топливом танкер и использовать его как плавучую бомбу.

31 мая 2003 г. Дж. Буш объявил о принятии программы PSI (*Proliferation Security Initiative* – Инициатива, по безопасности в области распространения), предусматривающей усиление механизма предотвращения перевозки ОМП по морю, воздуху и по земле. Государства, одобрявшие программу (к концу 2004 г. их было более 60), согласно Инициативе, должны: во внутренних водах – останавливать и осматривать подозрительные суда, плавающие под любым флагом, а в международных водах – суда под своим флагом.

Программа PSI в определённой мере представляется спорной. С одной стороны, она противоречит международному праву, рассматривающему незаконные арест или попытку задержания иностранного судна или самолёта как вмешательство во внутренние дела суверенного государства. Тем более что "благие намерения" устройств таких акций могут стать предлогом для фактически пиратских действий. Но с другой стороны, угрозы дальнейшего распространения ОМП и ракетных технологий, активизация международного терроризма слишком велики и опасны, чтобы этот юридически непростой аспект международного права не мог быть скорректирован. К тому же программа PSI требует, чтобы присоединившиеся к ней государства при перехвате подозрительных транспортных средств действовали согласно разрешающим нормам международного права и национального законодательства.

Программа также предусматривает право государств в спорных случаях обращаться в Совет Безопасности ООН. Надо полагать, практика реализации программы PSI Соединёнными Штатами и государствами, одобрявшими её, явится критерием её целесообразности, как и целесообразности определённой корректировки международно-правовых норм. Случаи задержания подозрительных судов уже есть. Выступая в Университете национальной обороны США 6 февраля 2004 г., Дж. Буш заявил: *"Мы гото-*

вы осматривать самолёты и суда и захватывать на них оружие, ракеты и оборудование, вызывающие тревогу в связи с распространением ОМП. Например, мы остановили продвижение такого опасного груза на пути из Китая до того, как он достиг берегов Ливии".

США намереваются также добиться создания так называемой глобальной цепочки привлечения к ответственности компаний-грузоперевозчиков, в арсенале которых по всему миру насчитывается более 15 млн. контейнеров. Таким образом, утверждают эксперты, лиц, виновных в преступлениях, связанных с морскими грузоперевозками, в любой момент можно будет задержать и привлечь к ответственности в любой точке земного шара. Особое внимание придаётся усилению боевых возможностей и совершенствованию тактики действий сил специальных операций (Special Operation Forces) в их борьбе с терроризмом. В июне 2002 года в министерстве обороны США создано новое подразделение специального назначения.

В дополнение к существующим армейским "зелёным беретам", морским "Сеалс" и спасательным командам ВВС было решено сформировать части "командос" в организационной структуре морской пехоты. Важным считается не столько их количество, сколько качество – способность быстро маневрировать, незаметно проникать в тыл противника, тесно взаимодействуя с авиацией и наземными войсками при боестолкновениях. Кампании в Афганистане и Ираке подтвердили целесообразность такого подхода (прежде специальные силы действовали изолированно).

В августе 2002 г. Д. Рамсфелд объявил о намерении Пентагона расширить роль войск специального назначения в войне с Аль-Каидой – использовать их в странах, не ведущих такую войну, и без их предварительного уведомления. Намерение это не было оригинальным. Соответствующий план в отношении Афганистана был разработан ещё администрацией Клинтона (после теракта против эсминца "Коул"), однако его утверждение было отложено для новой администрации. В начале 2001 г. этот план был доложен Чейни и Кондолизе Райс, но они не придали ему значения и к тому же были слишком заняты проблемами переходного периода. Рамсфелд же был поглощён планами развёртывания НПРО. Администрация вернулась к рассмотрению клинтоновского плана лишь 4 сентября, то есть за неделю до теракта. По мнению экспертов, это была серьёзная ошибка администрации Буша в определении способов борьбы с международным терроризмом.

Возможно, с целью исправить эту ошибку, а главное, начать проводить наступательную стратегию против терроризма по указанию Рамсфелда и был разработан новый план использования элитных подразделений спецназа (армейских "Дельта форс" и морских "Сеалс") в других странах для уничтожения террористов или их захвата. Для этого предусматривается заключение соответствующих соглашений со странами, где есть террористы. Но намечается также тайное и немедленное ("в течение часов, а не дней и недель") использование спецназовцев или различных технических средств после получения разведанных.

Так или иначе, военно-стратегический поворот в США к проведению решительных операций против международного терроризма представляется не только верным, но и в целом своевременным. Способы борьбы с ним не могут не быть специфичными. Они во многом определяются теми изменениями в вооружённой борьбе, которые становятся господствующими в XXI веке. Эти изменения нельзя не учитывать при проведении так называемых **асимметричных** (американское определение) военных действий, которые трудно сравнить с прошлым опытом. Например, считает командующий американскими войсками в Европе генерал Монтгомери Мейгз, асимметричными были действия Аль-Каиды 11 сентября, когда террористами был применён неожиданный способ нанесения удара.

Учёт этих стратегических факторов, как и вытекающие из них политические, военные и военно-технические усилия США в рассматриваемой области, бесспорно, дали положительные результаты. Замечательно, что после 11 сентября 2001 г. в США не было терактов. Однако причины этого, надо полагать, не только в осуществлении всего огромного комплекса антитеррористических мер.

Специфика географического положения США, национального состава населения (мусульман в стране менее 3%), отсутствие значительных религиозных и этнических трений в обществе и ряд других объективных факторов – всё это в немалой степени способствовало стабилизации ситуации. Этих сдерживающих факторов, к сожалению, нет в России, и с этим, как представляется, нельзя не считаться при сравнении положения дел в рассматриваемой области в США и России.

Но до последнего времени в России не было и осознания масштабности террористической угрозы в стране, и как результат – максимально эффективного комплекса мер в области контртерроризма. После трагедии в Беслане радикальные меры начали предприниматься, но отсутствие указанной положительной американской специфики объективно будет постоянно снижать эффективность даже самых оптимальных контртеррористических мер.

Вместе с тем предпринятые в США меры отнюдь не решили проблемы искоренения терроризма в мире. Здесь во многом сказались просчёты руководства США.

Доклад независимой комиссии "9/11", проанализировавшей к 2004 году причины и последствия сентябрьской трагедии, произвёл шокирующее впечатление на Америку. Просчёты администраций Клинтона и Буша были вскрыты с беспощадной скрупулёзностью. По мнению экспертов, это был наиболее важный доклад независимых комиссий за минувшие десятилетия. Именно этот доклад, по мнению американским оценкам, вынудил директора ЦРУ Джорджа Тенета, занимавшего этот пост семь лет, уйти в отставку. На это ведомство возложена вина за недооценку террористических угроз, неверные сведения о наличии ОМП в Ираке, провал американской политики в этой стране, неудачные попытки агентов ЦРУ внедриться в структуры Саддама Хусейна, в организации Аль-Каиды, найти бен Ладена и т.д. Просчёты

ЦРУ стали закономерностью. ЦРУ не смогло своевременно раскрыть планы Багдада в отношении Кувейта в 1990 г., спрогнозировать ядерные испытания в Индии в 1998 г., предупредить теракты 11 сентября.

Когда речь идёт об Ираке, то здесь дело, конечно, не только и не столько в ошибках разведывательных органов. Военно-политический курс руководства в целом привёл к провалам его расчётов. Перед началом военной кампании в Ираке утверждалось, что её цель состоит в ликвидации не только ОМП, но и гнезд террористов. Но не было найдено ни того, ни другого. Оккупация же Ирака породила именно то, чего опасались в Вашингтоне – появление в стране разномасштабных зарубежных террористов, в том числе из Аль-Каиды и террористов из рядов сил иракского сопротивления. Не удалось добиться и безусловной поддержки военной акции США со стороны союзников. На этом фоне теперь возрастает роль военной разведки (РУМО министерства обороны), которая, кстати, контролирует 90% бюджетных средств, выделяемых на всё разведывательное сообщество.

Независимая комиссия "9/11" пришла к выводу, что в борьбе с международным терроризмом нужна новая военно-политическая стратегия, которая не делала бы упор на использование главным образом военной силы против террористов и поддерживающих их стран. В отношении мусульманских и арабских стран необходимо использовать во взаимодействии с другими государствами "все элементы национальной мощи: дипломатический, разведывательный, тайные операции, правоохранные органы, экономику, политику, помощь иностранным государствам, публичную дипломатию и внутреннюю оборону".

В августе 2004 г. Дж. Буш заявил, что администрация *"уже предприняла множество акций, отвечающих рекомендациям комиссии"*. Был создан Национальный центр контртерроризма, призванный координировать анализ разведданных о деятельности и планах международного терроризма. Как уже упоминалось выше, учреждён пост директора национальной разведки, который должен подготовить предложения о реорганизации разведорганов. Президент согласился, чтобы их реализация проходила под контролем конгресса. Характерно, что из 27 сделанных в докладе рекомендаций лишь одна касается использования вооружённых сил *"против террористов и их организаций"*.

Что касается нанесения превентивных ударов по базам террористов, то, говорится в докладе, *"превентивная стратегия, пожалуй, такая же или даже более политическая стратегия, чем военная"*. Однако администрация уповала прежде всего на военную мощь. После сентябрьской трагедии Пентагон разработал план вторжения в Ирак, но не было плана послевоенного урегулирования. В этом опять же сказалась переоценка военных мер и недооценка более широких политико-дипломатических и экономических мер.

Многие американские исследователи резко критикуют такой просчёт Белого дома. Военно-политическая стратегия администрации Буша, считает, например, известный историк Дж. Гаддис (Йельский университет), опирается на три кита: *"гегемонию, превентивные действия и действия односторонние"*.

Такая стратегия, может быть, была бы оправдана, если бы Америка вела войну в расчёте на достижение своих целей военными методами. Но против международного терроризма должна вестись не **война**, о которой постоянно говорит администрация, а **борьба** с использованием всех элементов национальной мощи. Война и борьба – это разные вещи.

В заключение хочется отметить то, что предпринимаемые американцами меры в плане силовой борьбы с терроризмом не приведут к искоренению причин этой проблемы. В более широком многофакторном плане этих мер недостаточно, ибо причины возникновения и активизации международного терроризма настолько сложны, что их нельзя решить главным образом или только военными мерами. Можно согласиться с критическими оценками видных американских и российских экспертов: *"У Америки нет серьёзной стратегии борьбы с международным терроризмом"*. Ставка военно-политической стратегии на силу как в борьбе с международным терроризмом, так и в предотвращении распространения ОМП реализуется только в силовой трансформации концепции контрраспространения, но этого явно недостаточно в столь серьёзной войне, которая ведётся в настоящее время с международным терроризмом.



Лейтенант милиции Татьяна КИКОТЬ-ГЛУХОДЕДОВА

ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ США

Анализ более чем двухсотдвадцатилетней истории существования Соединённых Штатов позволяет сказать, что, несмотря на все имевшиеся на весьма непростом пути становления и развития американской государственности издержки, американцам удалось построить государство, где обеспечивается верховенство права, что и предопределило их дальнейшие успехи в области науки и промышленного производства. Именно этим обстоятельством объясняются несомненные достижения США в различных сферах экономики и общественной жизни.

Первыми в мире приняв демократическую конституцию, созданную в соответствии с концепцией верховенства права, отличительным признаком которой является принцип законности, американцы явились пионерами в построении демократического государства, которое сегодня принято называть правовым.

Концепцию верховенства права можно сравнить с домом, построенным на очень твёрдой почве. **Первый краеугольный камень** в основании этого дома – принцип законности, или подчинения закону, – выделяет право как функциональный инструмент. **Второй краеугольный камень** – это конституционно закреплённый и выполняющийся на практике принцип разделения властей, где законодательная, исполнительная и судебная ветвь государственной власти самостоятельны и независимы друг от друга. **Третий краеугольный камень** – реальное соблюдение прав и свобод человека и гражданина в государстве всеми его должностными лицами и реально действующий эффективный механизм защиты этих прав и свобод в случае их нарушения. **Четвёртый элемент** – работа всего государственного механизма в интересах граждан страны, а также высокая степень их участия в легитимном принятии решений в жизни государства и доверие к нему.

Все вышеперечисленные факторы непосредственным образом влияли на процесс формирования молодого государства, что нашло прямое отражение в особенностях функционирования его системы обеспечения внутренней безопасности (СОВБ).

В отличие от абсолютного большинства стран государственность в Америке создавалась снизу – ещё в колониальный период общины колоний избирали судей, шерифов, констеблей, маршалов (маршалом в англосаксонской системе права называют как судебного исполнителя, так и полицейского с общими обязанностями) и ночных сторожей. При этом, по мнению американского учёного С. Уокера, "в колониальный период развития Америки (1609 – 1776 гг.) основатели нации поочерёдно заимствовали подходы в вопросе охраны правопорядка у разных стран, в основном у Англии, Голландии и Франции"¹. Но определяющее значение, безусловно, имел британский опыт организации полицейской деятельности.

Использование английского опыта в области полицейского строительства в США вполне естественно. Создавая новое государство, американцы активно использовали опыт государственного строительства в метрополии, учитывали его и творчески применяли в своих уникальных условиях. В результате впервые в мире было создано федеративное государство с весьма развитой децентрализацией в области обеспечения внутренней безопасности.

Являясь, как и Великобритания, классическим представителем англосаксонской правовой семьи, США стали образцом для многих стран (их опыт использовали, в частности, такие государства, как Канада и Австралия) в деле организации национальных систем обеспечения внутренней безопасности.

Лейтенант милиции
Т.В. КИКОТЬ-ГЛУХОДЕДОВА –
адъюнкт кафедры
конституционного
и муниципального права
Московского университета
МВД России

¹ Samuel Walker. Popular Justice: History of American Criminal Justice. New York: Oxford University Press. 1980. P. 8. Samuel Walker. Popular Justice: History of American Criminal Justice. New York: Oxford University Press. 1980. P. 8

Но в отличие от Великобритании в США полицейский аппарат¹ формировался (как и государство в целом) снизу. Данное обстоятельство и обусловило его трёхзвенную структуру: **первое звено** (самое многочисленное) – полиция муниципалитетов (городов и округов) с юрисдикцией на территории соответствующего муниципального образования – формировалось по мере создания самих городов и освоения свободных территорий переселенцами – местные жители сами выбирали себе власть в лице мэра и шерифа (начальника полиции); **второе звено** – полиция штатов с юрисдикцией на территории всего штата – появилось впервые в 1823 г. в штате Техас, а затем и в остальных штатах страны²; **третье звено** – федеральные полицейские органы с юрисдикцией на всей территории Соединённых Штатов – формировалось постепенно, причём этот процесс был достаточно длительным (он занял более 200 лет) и последовательно прошёл четыре этапа.

Первый этап, 1787 – 1800 гг., то есть с момента образования США и до начала девятнадцатого века. Это период возникновения в структуре федеральных министерств отдельных федеральных полицейских сил. Изначально в систему федеральных органов исполнительной власти США входило лишь три министерства: внутренних дел и иностранных сношений; военное и финансов³. Через два года создано первое полицейское подразделение с общегосударственной юрисдикцией – служба маршалов. Первые 13 маршалов были назначены 24 сентября 1789 г. президентом США Джорджем Вашингтоном⁴ (в правовой системе США понятие "маршал", происходящее от английской системы шерифов, означает федерального судебного исполнителя с общеполитическими полномочиями. В задачу маршалов входит обеспечение правопорядка в федеральных судах и выполнение всех законных предписаний, издаваемых федеральными судьями от имени правительства Соединённых Штатов. В те времена маршалы играли крайне важную роль, особенно на Диком Западе, где они, по сути, являлись единственными реальными представителями федеральной власти и законности. Кроме того, маршалы использовались при подавлении гражданских беспорядков и мятежей – например, Висконского мятежа 1794 года)⁵.

В 1790 г. создана Береговая охрана (изначально эта полицейская структура, выполняющая функции морской пограничной полиции была в составе военного ведомства, затем в структуре министерства транспорта, а в настоящее время она входит в состав министерства внутренней безопасности). В 1791 г. в структуре министерства финансов создано Бюро по контролю за оборотом алкоголя, табака и огнестрельного оружия. Эта федеральная полицейская организация была образована в связи с установлением первого федерального налога на спирт. В рассматриваемый период федеральные полицейские органы были малочисленными и не

оказывали определяющего воздействия на состояние правоохраны в стране – основная нагрузка ложилась на муниципальные полицейские структуры вполне сознательно – все президенты США того времени были сторонниками децентрализации полицейских полномочий.

Второй этап преобразований в федеральных полицейских структурах США связан с реорганизацией федеральных органов исполнительной власти страны во второй половине XIX века и характеризуется созданием в составе министерства финансов службы внутренних доходов (эта полицейская структура с 1862 г. выполняет функции налоговой полиции) и секретной службы (с 1865 г. – борьба с фальшивомонетничеством и подделкой ценных бумаг США, а с 1901 г. – ещё и охрана президента Соединённых Штатов).

Третий этап формирования федеральных полицейских сил непрерывно продолжался всё XX столетие и характеризуется значительным качественным и количественным усилением федеральных полицейских органов. Именно в это время созданы такие всемирно известные полицейские службы, как ФБР (1908 г.) и ДЕА – Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (1915 г.), служба иммиграции и натурализации – все в составе министерства юстиции, военная полиция и иные федеральные полицейские структуры, в том числе и Агентство национальной безопасности – в составе министерства обороны. К концу XX века в системе органов исполнительной власти США (в составе 8 министерств) функционировало более 20 организаций, выполняющих полицейские функции и играющих весьма значительную роль в борьбе с преступностью.

Четвёртый, заключительный, этап преобразований федеральных полицейских органов США связан с очевидной необходимостью перестройки их работы в условиях новых вызовов Соединённым Штатам со стороны мирового терроризма в третьем тысячелетии. Для него характерны жёсткая централизация федеральных полицейских служб в структуре четырёх ведущих министерств. С учётом важности проведённых преобразований, а они беспрецедентны в истории США, все реформы федеральных полицейских органов после 11 сентября 2001 г. нуждаются в отдельном подробном научном исследовании.



¹ Под термином "полиция", в соответствии с принятыми в 2002 году Генеральной ассамблеей Интерпола Всеобщими стандартами борьбы с коррупцией в полицейских органах и ведомствах, имеются в виду все элементы полицейской системы США, то есть все государственные и муниципальные органы и ведомства, на которые возложена ответственность за охрану правопорядка в пределах государственных границ вне зависимости от их конкретного наименования.

² Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и её кадровое обеспечение в США и России. СПб, 2000. С. 9; Шалягин Д.Д. Полиция США. Московская академия МВД России, 2001. С. 39 – 40.

³ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М., 1995. С. 272.

⁴ David R. Johnson. American Law Enforcement: A History. P. 163.

⁵ Шалягин Д.Д. Полиция США. Московская академия МВД России, 2001. С. 35 – 36.

Капитан милиции Марьям САДЫКОВА

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО НОРВЕГИИ

Деятельность полиции в разных странах мира регламентируется самыми различными законодательными актами, декретами, указами, постановлениями, приказами и т.п. Например, во Франции или Италии существует около 1500 документов подобного рода, действующих ещё со времен Наполеона. Во многих государствах в последние десятилетия в свете т.н. новых вызовов и угроз были приняты законы против терроризма, организованной преступности, отмывания денежных средств, коррупции, незаконного оборота наркотиков, которые в той или иной степени также прописывают задачи и методы полицейской службы.

Первые отдельные законы о полиции были приняты ещё в XIX в. в Великобритании и Индии (тогда британском доминионе). В основном же такие законы стали появляться в XX в. В Европе новый импульс полицейскому законодательству принесли 90-е годы прошлого века. Это, в частности, связано с унификацией европейского законодательства в рамках ЕС.

По данным порталов "World legislation System" и "World Law Guide", отдельные законы о полиции на настоящий момент имеются в следующих странах: Албании (1999), Азербайджане (1999, доп. 2004), Армении (2004), Бельгии (1992), Великобритании (1996, доп. 1997), Венгрии (1994), Германии (1994, доп. 2005), Голландии (1999), Индии (1861), Исландии (1996), Канаде (единого федерального закона нет, однако имеются принятые в разные годы законы о полиции по отдельным провинциям), Китае (1995), Молдове (1990, доп. 2002), Норвегии (1995), Латвии (2005), Литве (1990 и Закон о полицейской деятельности – 2000), Польше (1990), Словакии (1993), Словении (1998), Финляндии (1995, доп. 2001), Хорватии (2000), Швеции (1984, доп. 1998, 1999), Эстонии (1990, доп. 2004, а также Закон о полицейской службе – 1998, доп. 2004), ЮАР (1998).

Норвегия в этом ряду занимает особое место в силу ряда причин. Во-первых, она издавна является страной с чрезвычайно развитой правовой системой. (Самые ранние норвежские юридические тексты – т.н. областные законы, отражающие картину тогдашнего общества, – известны ещё с XII в.) Во-вторых, вплоть до сегодняшнего дня здесь продолжают действовать правовые нормы, уходящие своими корнями к эпохе датского владычества, когда в XVII в. были изданы кодексы норвежских законов короля Кристиана IV (1604 г.), а затем короля Кристиана V (1687 г.), при котором была осуществлена радикальная реформа всего законодательства. В-третьих, по мнению многих исследователей зарубежных правовых систем, норвежское право занимает самостоятельное положение среди различных правовых систем и не входит ни в систему англосаксонского (британского), ни континентального (романо-германского) права, хотя и несёт в себе элементы как той, так и другой.

Первые законодательные акты, призванные регулировать деятельность норвежской полиции, появились в XIX в. Так, в 1866 г. был принят Закон о полицейской службе в г. Христиании, в 1869 г. – Закон о полицейской службе в самоуправляющихся городах, в 1881 г. – Закон о полицейской службе в прибрежных поселениях, не имеющих полного городского статуса, и Закон о полицейских постановлениях для сельских районов Королевства, в 1902 г. – Закон о бродяжничестве, попрошайничестве и пьянстве.

В 1927 г. был принят Закон о местной полиции, в котором государство впервые определило порядок организации полицейских подразделений в отдельной коммуне, а также регламентировало некоторые полицейские функции. В марте 1936 г. был принят Закон о полиции, согласно которому все полицейские подразделения в Норвегии были выведены из коммунального подчинения и перешли в ведение государства, разделённого в административном плане на 54 полицейских округа.

В послевоенный период в норвежской полиции произошёл ряд организационных изменений. В частности, внутри единой полиции начали формироваться общенациональные службы функционального назначения, кото-

*Капитан милиции
М.А. САДЫКОВА –
адъюнкт
Краснодарского университета
МВД России*

рые создавались как для помощи полицейским округам в выполнении задач повышенной сложности, так и для выполнения особых профессиональных функций, которые требовали наличия специализированных полицейских структур. Произошедшие изменения были закреплены в Законе о полицейской службе (от 21 ноября 1952 г. № 3).

На рубеже двух веков в свете глобальных изменений в стране и мире, вызванных, в частности, текущими тенденциями в области преступности, в Норвегии была проведена радикальная полицейская реформа. Она стала важным шагом в процессе расширения и углубления мер по улучшению эффективности организации и работы центральных, региональных и местных структур норвежской полиции. Одним из главных её итогов явилось учреждение директората государственной полиции, в компетенцию которого перешли многие функции, ранее исполнявшиеся непосредственно королевским министерством юстиции и полиции.

В результате реформы численность полицейских была несколько увеличена (с 8 800 до 12 000), а количество полицейских округов, на которые была разбита вся территория страны, наоборот, сокращено (с 54 до 27). По замыслу реформаторов, это было сделано с целью сокращения внутренней администрации и оптимизации использования ресурсов. Кроме того, прошло и реформирование центральных органов полиции.

Реформа нашла своё отражение в принятом в 1995 г. парламентом Норвегии – Стортингом – новом Законе о полиции (от 4 августа 1995 г. № 53), регламентирующем наряду с Законом о судебной практике и процедуре в уголовном производстве (Уголовно-процессуальным законом № 25 от 22 мая 1981 г.) практически все аспекты деятельности норвежской полиции, включая цели и задачи, регламент функционирования, права и обязанности полицейских, принципы структурного построения подразделений, их деление на центральные и территориальные органы, требования к отбору личного состава, правила назначения на должности, действия полиции в чрезвычайных обстоятельствах и т.д.

Структурно Закон о полиции разделён на несколько глав, которые, в свою очередь, подразделяются на статьи.

Глава I "Предназначение, задачи и т.п.", состоящая из трёх статей (ст. 1. Сфера ответственности и предназначение, ст. 2. Полицейские функции, ст. 3. Отношение к международному праву), определяет сферу ответственности полиции, её предназначение, соотношение Закона о полиции Норвегии с международным правом и закрепляет за полицейской службой конкретные функции.

Согласно статье 2, полиция Норвегии должна:

- охранять граждан от преступных посягательств, защищать частную и общественную собственность, поддерживать все виды законной деятельности, блюсти общественный порядок и безопасность, самостоятельно или с другими государственными институтами защищать общество от всевозможных угроз;
- предотвращать преступления и другие нарушения общественного порядка и безопасности;

– выявлять и пресекать преступную деятельность, подвергать уголовному преследованию за преступные деяния в соответствии с действующим законодательством;

– оказывать помощь гражданам в опасных обстоятельствах, когда это предписано законом или когда этого требует сложившаяся ситуация;

– по соответствующей просьбе оказывать помощь и защиту другим государственным институтам, когда это следует из закона или обычая;

– сотрудничать с другими государственными институтами и организациями в соответствии со служебными обязанностями, которые вытекают из сферы ответственности полиции, если это не запрещено правилами и соответствует статусу полиции;

– нести иные функции, предписанные законом или вытекающие из обычаев.

Как следует из вышеперечисленного, в круг обязанностей полиции Норвегии входит не только борьба с преступностью, но и осуществление иных мероприятий в сфере социального обслуживания населения, что сближает полицию со службами социальной помощи и патронажа.

Глава II "Исполнение полицейских обязанностей" состоит из одиннадцати статей: ст. 4. Полицейская власть, ст. 5. Обязанность исполнения приказов полиции, ст. 6. Общие правила по исполнению полицейских обязанностей, ст. 7. Деятельность по поддержанию общественного спокойствия, порядка и т.д., ст. 8. Арест и краткосрочное задержание, ст. 9. Вмешательство в действия лиц, находящихся в состоянии опьянения, ст. 10. Предварительный досмотр (обыск) лиц, ст. 11. Порядок выдачи разрешений на проведение мероприятий в общественных местах, ст. 12. Оказание помощи больным и т.д., ст. 13. Вмешательство в поведение детей, ст. 14. Обеспечение исполнения постановлений местных властей.

Данные статьи дают определение полицейской власти, устанавливают правила по исполнению полицейских обязанностей, регламентируют деятельность полиции по поддержанию общественного порядка, разъясняют порядок некоторых процессуальных действий (арест, краткосрочное задержание, личный досмотр, проникновение в жилище, конфискация предметов и т.п.), определяют условия для вмешательства в действия лиц, находящихся в состоянии опьянения, для вмешательства в действия несовершеннолетних, оказания помощи больным и т.п., устанавливают обязанность исполнения приказов полиции, порядок выдачи разрешений на проведение различного рода мероприятий в общественных местах и обеспечения исполнения постановлений местных властей.

Рассмотрим более подробно наиболее важные статьи данной главы, определяющие сами принципы функционирования норвежской полиции. Согласно статье 6, для достижения целей своего предназначения полиция должна действовать путём информирования, совета, приказа, предупреждения, предписания или превентивных мер. При этом полиция не должна применять более сильные меры воздействия до тех пор, пока более слабые не будут признаны недостаточными или несоответствующими ситуации, пока попытка их применения не будет признана бесполезной. Все пере-

численные меры должны вытекать из необходимости и соразмерности с серьёзностью ситуации и соответствовать преследуемым полицией целям.

Характерно, что законодатель призывает при этом стражей порядка действовать в строгом соответствии с соблюдением прав и свобод человека, являющимся для западного общества своего рода "священной короной": полиция должна действовать законно и непредвзято, уважая личную неприкосновенность граждан. Чтобы любое лицо, являющееся объектом применения мер полицией, не было выставлено на общественный показ в большей степени, чем это требуется при производстве полицейского действия.

Далее в статье 7 даются определения условиям для полицейского вмешательства. Ими являются: пресечение нарушения общественного спокойствия и порядка, защита безопасности частных лиц или общества в целом, предотвращение или пресечение нарушения закона. Следует отметить, что за полицией закреплено право вторжения в сферы ответственности других государственных органов, если они не способны нормально исполнять свои обязанности.

Глава III "Организация полицейской службы", состоящая из трёх статей (ст. 15. Центральные органы, ст. 16. Деление на полицейские округа и т.д., ст. 17. Полицейская служба в ленсманских районах), которые определяют принципы формирования центральных, территориальных органов полиции, устанавливая сферу их компетенции, рассматривают организационные вопросы и т.п.

Глава IV "Порядок управления и личный состав" включает в себя семь статей: ст. 18. Личный состав, ст. 19. Назначение на должность, ст. 20. Делегирование полицейской власти и идентификация личности полицейских, ст. 21. Зона ответственности личного состава полиции, ст. 22. Обязательства по месту жительства, служебным обязанностям во внерабочее время и побочная трудовая деятельность, ст. 23. Запрещение на употребление опьяняющих средств, ст. 24. Обязанность хранения служебной тайны.

Статьи 18 и 19 рассматривают вопросы кадрового обеспечения, назначения на должность, продвижения по службе, сроков службы для высшего офицерского состава и т.п. Статья 20 определяет порядок делегирования полицейской власти различным категориям полицейских, устанавливают правила ношения униформы и иных идентификационных знаков. Статья 21 разграничивает зоны оперативной ответственности центральных и территориальных органов полиции. Статьи 22 – 24 накладывают на личный состав полиции определённые обязательства и ограничения: выбирать место жительства неподалёку от места службы, запрет употреблять алкогольные напитки и иные опьяняющие средства во время исполнения служебных обязанностей и в случае ношения униформы, обязанность хранить служебную тайну и т.п. Кроме того, здесь же описываются положения по исполнению служебных обязанностей во внерабочее время и побочной трудовой и коммерческой деятельности.

Само наименование следующей, пятой, главы Закона о полиции Норвегии – "Различные положения" подразумевает наличие в ней статей, несущих в себе разнообразные правовые положения, касающиеся ра-

боты полиции: ст. 25. Специальный полицейский надзор в общественных местах, ст. 26. Запрет на ведение частной правоохранительной деятельности, ст. 27. Действия полиции при несчастных случаях и во время стихийных бедствий, ст. 28. Порядок действия настоящего Закона на Свальбарде, Ян-Майене и других территориях, находящихся под норвежским суверенитетом, ст. 29. Порядок издания инструкций и служебных правил, ст. 30. Штрафы и наказания.

Глава VI "Заключительные положения" состоит из двух статей: ст. 31. Вступление в силу настоящего Закона и переходные положения, ст. 32. Поправки к другим законам, регламентирующие указанные в них вопросы.

В заключение следует отметить, что подданные Королевства Норвегия относятся к существующей государственно-правовой (в т.ч. и полицейской) системе страны положительно и убеждены, что деятельность полицейского аппарата направлена на защиту интересов всего общества, гражданских прав и свобод. К тому же действия полиции, функционирующей на основании весьма развитой законодательной базы, имеющей многовековые традиции и подчиняющейся демократическим правовым нормам, не создают впечатления карающих и могут быть обжалованы в суде. Полиция в настоящее время воспринимается норвежцами как заслуживающая полного доверия организация, и они склонны предоставлять ей широкие полномочия без опасений, что это может быть использовано им в ущерб.



Сергей ЛЫСЕНКОВ,
капитан Сергей ОЛЕЙНИК

ИЗ ИСТОРИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОИНСКОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Важным условием обеспечения жизнедеятельности войск является правовая регламентация воинской дисциплины – строгого и точного выполнения всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников).

Понятие "дисциплина" восходит к трудам античных философов, в которых она толковалась как хороший порядок или как согласованность действий. Плутарх в дисциплине видел источник силы и мощи государства. Платон выражал своё отношение к дисциплине словами: "...кто где занял место в строю, находя его самым лучшим для себя, или где кого поставил начальник, то там... и должен оставаться, несмотря на опасность, пренебрегая и смертью и всем, кроме позора".

В памятнике древнерусской литературы "Слово о полку Игореве" сущность дисциплины нашла своё выражение в обращении князя к своей дружине: "Братья и дружина! Лучше быть нам порубленным, чем дань в полон!"¹. В "Повести временных лет" излагались требования Владимира Мономаха к воеводам быть примером своим подчинённым в сражениях, а к дружинникам – беспрекословно выполнять приказы².

Крупные шаги в правовом регулировании воинской дисциплины были сделаны в XVII веке. В период царствования Бориса Годунова переведён сборник военных законов Священной Римской империи, который в русском переводе получил название "Воинская книга". Появляется Устав ратных, пушечных и других дел, который содержал основные понятия общей организации войск. Глава VII Соборного уложения 1649 года "О службе всяких ратных людей Московского государства" регламентировала прохождение военной службы, устанавливала порядок действий войск в мирное и военное время, дисциплинарную и уголовную ответственность за правонарушения.

Первым военно-морским нормативным актом принято считать "Артикульные статьи", составленные в 1668 г. Документ содержал 34 статьи, которые определяли обязанности экипажа корабля во время плавания, стоянки на якоре и в ходе боевых действий, а также меры дисциплинарной ответственности военных моряков.

Значительный вклад в становление отечественного законодательства в вопросах укрепления воинской дисциплины внёс Пётр I, который лично ознакомился с устройством западноевропейских вооружённых сил во время своих зарубежных поездок. В 1698 г. появился Воинский устав, а в 1699 г. – "Воинский наказ как содержаться" и артикул "Кому какое наказание за вины"³. С 1702 г. вводилось Уложение, или право воинского поведения генералом, средним и меньшим чином и рядовым солдатом, содержавшее описание целого ряда наказаний за различные правонарушения, в том числе и впервые упоминавшее наказание шпицрутенами⁴.

Указы, регламенты, артикулы составили целый свод документов, во многом заимствованных из законов западноевропейских стран, применение которых в России было затруднено. Именно поэтому в 1712 г. Пётр I приступает к составлению Устава воинского, который был утверждён 30 марта 1716 г. Устав состоял из трёх частей. Первая часть – "Устав воинский" – включала положения об организации войск. Вторая часть – "Артикул воинский" – содержала сведения о нормах уголовного права, об устройстве военных судов и порядке рассмотрения в них дел, вопросы воинской дисциплины и внутренней службы, текст присяги и порядок её принятия. Третья часть – "Книга о экзерции, церемониях и должностях, воинским людям надлежащим" – рассматривала вопросы обучения войск.

Известно, какое внимание уделял Пётр I становлению флота. 30 октября 1696 г. по его представлению Боярская дума приняла постановление "Морским судам быть...". Эта дата считается Днём официального основания российского Военно-морского флота. В том же году появился Морской устав. Он состоял из 15 статей,

С.Г. ЛЫСЕНКОВ –
профессор
Санкт-Петербургского
военного института
внутренних войск МВД России,
доктор юридических наук

Капитан
С.А. ОЛЕЙНИК –
адъюнкт
Санкт-Петербургского
военного института
внутренних войск МВД России

¹ Жуковский В.А. Сочинения в трёх томах. М.: Худ. литература. Т. 3. С. 85.

² Повесть временных лет. М., Л., 1950. Ч. 2. С. 425-457.

³ Военные уставы Петра Великого. М., 1946. С. 49.

⁴ Валишевский К. Петр Великий. М., 1993. С. 74.

в которых были изложены общие положения о плавании, о ведении боевых действий, взаимопомощи при несчастных случаях. Каждая статья содержала перечень наказаний, предусмотренных за невыполнение предписаний.

В январе 1720 г. был объявлен Указ об издании Устава морского, а через 4 месяца обнародован и сам Устав. В нём были помещены текст присяги военных моряков и общие положения о прохождении военно-морской службы, состоявшие из пяти частей. Первая определяла обязанности главного начальника флота, вторая – взаимоотношения лиц, служивших на флоте, и содержала постановления о военно-морских почестях, флагах и вымпелах, соответствовавших различным чинам и званиям. Третья часть устанавливала обязанности должностных лиц корабля, четвёртая – порядок поведения на корабле, пятая – наказания за проступки.

Во времена А.В. Суворова в армию всё больше стали проникать прогрессивные военно-педагогические и правовые взгляды на дисциплину, на отношение к солдату как к человеку, разуму и воле которого отводилась решающая роль в обеспечении успеха в бою. А.В. Суворов в дисциплине видел основу воинской доблести, храбрости и героизма, а М.И. Кутузов, называя дисциплину душой армии, дисциплинированным считал того, кто повинует-ся и точно выполняет приказания.

Российское законодательство в XIX веке рассматривало воинскую дисциплину как строгое соблюдение установленного порядка военной службы. Первый дисциплинарный устав России под названием "Воинский устав о наказаниях" был принят в мае 1863 г. В нём наряду с общими наказаниями были введены ещё и особые служебные права. Устав допускал применение военными судами дисциплинарных взысканий. Одновременно были отменены жестокие уголовные наказания (шпицрутены, плети, розги, клеймение), введённые Петром I.

Дисциплинарный устав 1879 г. развивал положения предыдущего устава. Он, например, определял меры наказания за нарушение военными должностными лицами общественного порядка. Для различных категорий нарушителей устанавливались дисциплинарные взыскания, соответствующие их должностному положению.

В Советском государстве содержание нормативной базы укрепления воинской дисциплины изменяется. В Дисциплинарном уставе Рабоче-Крестьянской Красной Армии 1919 г. определялись не только обязанности, но и права военнослужащих, а наряду с мерами дисциплинарного взыскания – меры поощрения, чего не было в дисциплинарном уставе царской армии. Понятие воинской дисциплины определялось как "установленный законами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики порядок в Рабоче-Крестьянской Красной Армии". Уставом определялось, что дисциплина в Красной Армии покоится на верности торжественному обещанию, уважении всех законов Советской власти, высоком воинском духе и революционной воинской чести. Воинский дух выражался в "мужестве и храбрости до пренебрежения опасностью, в самоотверженности, вере в себя и свои силы, проявлении в нужную минуту инициативы, находчивости, решимости, бодрости, выносливости в перенесении трудов, лишений и страданий при всяких обстоятельствах". Временный дисциплинарный устав РККА 1925 г. характеризовал воинскую дисциплину как "точное

соблюдение порядка, установленного в Рабоче-Крестьянской Красной Армии законами и уставами и поддерживаемого приказами и распоряжениями начальников"¹. Это понятие было развито в Дисциплинарном уставе 1940 г., в котором советская воинская дисциплина определялась как знание и строгое соблюдение установленного в Красной Армии порядка, основанного на законах Советского правительства и на воинских уставах, регламентирующих быт и боевую деятельность войск"².

В Дисциплинарном уставе 1946 г. дано более лаконичное определение воинской дисциплины, которое не менялось в последующих уставах: "воинская дисциплина есть строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами и воинскими уставами".

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1960 г. была утверждена военная присяга. С точки зрения общей теории права она имела все признаки юридической нормы. Присяга содержала гипотезу юридической нормы, т.е. она указывала на наличие жизненных обстоятельств, в которых реализовалась норма. Диспозицией нормы выступали правила поведения, которые должны выполнять военнослужащие. Санкцию юридической нормы составляло положение о неотвратимости наказания за нарушение присяги³. Принятие присяги являлось важным юридическим фактом, оказывающим сильное морально-психологическое воздействие на сознание военнослужащих, укрепление воинской дисциплины, порядка и организованности.

Последний Дисциплинарный устав Вооружённых сил СССР был утверждён Указом Президиума Верховного Совета СССР 30 июля 1975 г. и имел силу закона. Устав определял, что важнейшим условием боеспособности и постоянной боевой готовности войск является высокая воинская дисциплина, которая основывается на политической сознательности военнослужащих, глубоком понимании ими своего патриотического долга, интернациональных задач народа, на их беззаветной преданности своей Советской Родине, Коммунистической партии и Советскому правительству. Уставом не исключалось применение мер принуждения к военнослужащим, которые нерадиво относятся к выполнению своего воинского долга.

В 2007 г. Указом Президента Российской Федерации был принят Дисциплинарный устав Вооружённых сил Российской Федерации. Устав определил сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по её соблюдению, виды поощрений и дисциплинарных взысканий, права командиров (начальников) по их применению, а также порядок подачи и рассмотрения обращений (предложений, заявлений, жалоб). Действие Устава распространяется на военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лица гражданского персонала, замещающих воинские должности.

Таким образом, вся история России свидетельствует о неослабном внимании государства к совершенствованию нормативной базы укрепления воинской дисциплины как важного условия поддержания высокой боевой готовности и боеспособности войск.



¹ Временный дисциплинарный устав РККА. М.: Государственное военное издательство, 1925. С. 4.

² Дисциплинарный устав Красной Армии. М.: Военное издательство Народного комиссариата обороны Союза ССР, 1940. С. 5.

³ Лысенков С.Г. Правовое положение военнослужащих действующей армии в период Великой Отечественной войны. Монография. СПб, 2004. С. 14.