

Военная реформа – тяжелый бой для Украины

Валерий Акименко

Статья, 27 февраля 2018

Настоящая статья публикуется в рамках проекта «Реформирование Украины» Фонда Карнеги за Международный Мир и частично поддерживается грантами Центра восточноевропейских и международных исследований (Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, ZOiS), и Фонда «Открытое общество».

В настоящее время Украина находится в процессе комплексного реформирования своих вооруженных сил, что обусловлено конфликтом на востоке страны. Окрепшая в боях украинская армия, воюющая на Донбассе сейчас, существенно отличается от той, что несла тяжелые потери в 2014 году, в самом начале борьбы с поддерживаемыми Россией сепаратистами. Укомплектованность и техническое обеспечение Вооруженных сил Украины (ВСУ) сейчас лучше, чем когда-либо. 200000 человек проходят действительную воинскую службу¹, а военный бюджет в 2018 году планируется увеличить более, чем на четверть. И что еще немаловажно — поднялся боевой дух среди личного состава.

Правительство Украины пошло на принципиальные структурные преобразования армии с целью обеспечения ее соответствия стандартам НАТО к 2020 году — решающему шагу на пути к вступлению в Североатлантический Альянс. Однако почти никто не верит в то, что Украине удастся завершить соответствующие реформы в срок. Основные проблемы — включая недостаточную межведомственную координацию и интегрированность добровольческих формирований в регулярную армию, отсутствие общественного и парламентского контроля за военной сферой, безнаказанность и оскорбительное поведение в зоне конфликта, а также системную коррупцию и непрозрачность расходов, особенно внутри «Укроборонпрома» (государственной военно-промышленной монополии) —

проистекающие из внутривнутриполитического противостояния и слабости государственной системы, все еще остаются нерешенными.

Основная часть финансовых средств на проведение военной реформы поступает с Запада, что в теории должно давать ему рычаги влияния на официальный Киев. На практике же политический императив по поддержке Украины в ее борьбе с российской агрессией может превосходить необходимость выполнения жестких условий. Именно то, каким образом западные доноры будут регулировать данный процесс, и станет ключом к успешному преобразованию ВСУ и укреплению национальной безопасности.

НОВАЯ АРМИЯ

За короткое время армия Украины превратилась из малочисленной, запущенной и испытывающей недостаток финансирования организации в реальную силу, способную сдерживать пророссийские вооруженные формирования в восточной Украине. Изменения были болезненными, и многое все еще предстоит сделать, чтобы довести реформу ВСУ до успешного завершения. Вместе с тем нельзя не заметить значительный прогресс по сравнению с 2014 годом.

После Евромайдана 2013–2014 гг., в результате которого с президентского поста ушел Виктор Янукович, новая киевская власть унаследовала армию, находившуюся в плачевном состоянии. Новостной заголовок 2012 года «Реформа украинской армии означает капитуляцию перед Россией» отражал широкое мнение относительно планов Януковича по существенному сокращению ВС.

В 2014 г. начальник Генштаба Украины Виктор Муженко описал ситуацию следующим образом: «...армия буквально развалена, российские генералы во главе Вооруженных Сил и органов безопасности [Украины], полная деморализация [вооруженных сил] — примерно в таких условиях Украина встретила российскую агрессию...». Более чем печальное положение дел лишь подтвердилось, когда примерно 70% личного состава ВСУ, дислоцируемого в Крыму, присягнули на верность Москве после аннексии полуострова.

Все эти проблемы уходят корнями к первым годам независимости, обретенной в 1991 году. По мнению Муженко, при каждом президенте и правительстве, украинская армия получала от силы половину необходимого финансирования, что «... в реальности привело к утере вооруженными силами боеготовности». По его же словам, 75% всего оборудования, числившегося на армейском балансе в то время, было старше 20 лет, т.е. было технологически и физически устаревшим.

После стремительного захвата Крыма Россией следующей проблемой весной 2014 года стала постепенная эскалация боевых столкновений в восточной Украине. Количество доступных и

хорошо обученных профессионалов было тревожно малым. Первое Минское перемирие в сентябре 2014 года по крайней мере дало Киеву «окно возможности» для адаптации к ситуации и расширения личного состава ВС и Национальной гвардии. Частичная мобилизация, осуществленная в 3 этапа в 2014 году и еще в 3 – вплоть до августа 2015 года, стала основным источником военнослужащих. Всего было мобилизовано более 100000 человек. Также был возобновлен призыв сроком 18 месяцев.

В результате военного конфликта Украина понесла тяжелые потери среди гражданского населения и военных. Согласно международным оценкам, всего в 2017 году в зоне конфликта погибло 10000 человек. По официальным данным Генштаба боевые потери составили 10710 человек, включая 2333 убитыми и 8377 ранеными. Другие источники ссылаются на значительно более высокие цифры.

Главными практическими результатами военной реформы должны стать профессионализация ВС, формирование новых и повышение боеспособности существующих подразделений, разработка резервной системы. Все это включено в общий утвержденный Национальный план мер по гармонизации системы управления ВС с моделью НАТО к 2020 году, включая реструктуризацию Генерального штаба в соответствии со структурой «J» объединенных штабов НАТО.

По мнению военного эксперта Александр Данилюка, не существует «ни малейшего шанса» завершить реформы в срок. «И у украинской стороны, и у наших западных партнеров все еще отсутствует целостное видение самой реформы и (следовательно) ее внедрения», – говорит он². Полковник Иван Якубец, бывший командующий Десантно-штурмовыми войсками (ДШВ) Украины, указывает на то, что большая часть текущего военного начальства занимала руководящие должности во времена упадка Вооруженных сил Украины до 2014 года, и, таким образом, эксперт сомневается в том, что такие руководители смогут довести реформы до конца.

Даже без учета политической ситуации ВСУ сталкиваются с проблемами болезненного роста и недостаточной координации действий. В начале 2015 года президент Петр Порошенко подписал указ об увеличении максимальной численности ВС со 184000 до 250000 человек. По данным на 2016 г. общий личный состав ВС Украины превышал 200000 действительных военнослужащих, включая 145000 человек в сухопутных войсках, 45000 в военно-воздушных силах, 8000 в десантно-штурмовых войсках, и 6000 человек в военно-морском флоте.

Армия включает в себя Национальную гвардию (НГ), сформированную в 2014 году из Внутренних войск МВД Украины. Хотя официально НГ и относится к военизированным формированиям, в действительности она входит в структуру ВСУ. НГ принимала участие в боевых действиях на востоке страны и укомплектована бронетехникой и артиллерией, а также

противотанковым и противовоздушным оружием. По оценкам, численность Национальной гвардии составляет более 50000 человек.

По мере эскалации конфликта и на случай полномасштабного военного вторжения было принято решение о создании резервных сил. В настоящее время в стране действует многоуровневая система военного резерва, включая около 900000 резервистов, несших воинскую службу «в течение [последних] пяти лет». Генеральный штаб надеется решить проблему дефицита кадров в офицерском составе за счет этого существенного количества резервных сил.

По сообщениям, общий уровень координации между «старыми» и «новыми» вооруженными подразделениями достаточно низкий. После запуска Киевом так называемой антитеррористической операции на востоке страны в 2014 году, многие сообщения указывали на «недостаточную скоординированность и слаженность командования» как на «одну из основных проблем операции». Даже сейчас время от времени появляются сообщения о недоверии между фронтовыми подразделениями и верховным командованием, что еще больше усугубляется нехваткой компетентных офицеров в целом. Приоритетной задачей является повышение эффективности Объединенного оперативного штаба ВСУ в качестве органа по межведомственному руководству совместными операциями.

ЧТО ДЕЛАТЬ С ДОБРОВОЛЬЦАМИ?

Именно благодаря помощи добровольцев ВСУ удалось полностью изменить катастрофическую ситуацию, сложившуюся в начале военного конфликта в 2014 году. Вместе с тем, даже после активной ассимиляции таких добровольческих отрядов, их полная интеграция в ряды регулярной армии все еще остается проблематичной.

«Летом и весной 2014 года независимость Украины была спасена благодаря добровольческим батальонам», – заявил Андрей Парубий, председатель Верховной Рады, украинского парламента, в своем выступлении в январе 2017 года. В то же время министр обороны Степан Полторак охарактеризовал 40000 мужчин, принимающих участие в боях на востоке как добровольцев, служащих по контракту, не будучи мобилизованными в армию.

По более сдержанным оценкам, количество добровольцев, воюющих на востоке, составляет 15000 в рядах не менее 50 подразделений, включая такие известные как «Азов», «Донбасс», «Днепр» и «Торнадо», многие из которых появились во время или в связи с событиями Евромайдана. В отношении таких вооруженных формирований российские СМИ используют особенно отвратительные эпитеты (например, «каратели», «младонацисты», «неонацисты»).

Правительство заявляет, что трудный процесс превращения этих добровольцев в солдат регулярной армии почти завершен, но это трудно проверить. По словам одного эксперта, добровольческие отряды не могут больше «использоваться в качестве сторонней силы, ранее привлекавшейся отдельными политиками с целью захвата власти». Несмотря на это, некоторые риски все еще сохраняются, как, например, вероятность участия добровольческих отрядов в качестве небольших частных армий в рейдерских разборках и с целью захвата активов конкурентов. Пока правительство отказывается предпринимать какие-либо шаги, которые поставили бы под угрозу его борьбу с поддерживаемым Россией мятежом, добровольцы продолжают пользоваться широкой общественной поддержкой.

С момента наиболее активной фазы конфликта судьба многих добровольческих отрядов сложилась по-разному. Общеизвестный полк «Азов» (первоначально батальон), которому приписывается ключевая роль в возвращении Мариуполя в июне 2014 года, считается примером успешной интеграции: он был переведен в состав МВД, а его первый командир, Андрей Билецкий, в настоящее время является членом парламента.

Ярким примером неспособности интегрироваться в официальные структуры является Добровольческий украинский корпус «Правый сектор» (ДУК «ПС»). Этот одиозный и вселяющий страх отряд сыграл важную роль во время Евромайдана и известен своими крайне националистическими взглядами. По заявлению авторитетного источника в 2016 году ДУК «ПС» категорически отказался объединяться с действующими ВС. В результате внутреннего раскола большое число членов ДУК «ПС» вместе с его лидером Дмитрием Ярошем, который в настоящее время является членом Верховной Рады, вышло из его рядов и сформировало Украинскую добровольческую армию, до сих пор сохраняющую фактическую автономию. По мнению ряда экспертов, ДУК «Правый Сектор» сохранил высокий уровень дисциплины и координирует свои действия с официальным военным командованием в зоне боевых действий. Технически же отряд все еще находится вне закона и вполне способен на демонстрацию своей политической силы, как это случилось во время экономической блокады добровольцами Донбасса в 2017 году, начавшейся неофициально и лишь позже поддержанной официальным Киевом.

Как предполагается, некоторые добровольцы встали на преступный путь. «С одной стороны, они [добровольцы] являются уважаемыми ветеранами, которые спасли Родину, а с другой — нарушают закон и наносят экономический ущерб стране в военное время и, таким образом, привлекают авантюристов и бандитов», — говорится в одном сообщении. Учитывая то, что до войны на Донбассе на руках у населения Украины незаконно находилось около 3 млн единиц стрелкового оружия, а сейчас эта цифра составляет около 5 млн единиц, имеющий место тренд криминализации «добровольчества» не может не вызывать беспокойства.

Отсутствие у некоторых групп, все еще принимающих участие в конфликте на востоке страны, четкого правового статуса лишь усугубляет еще одну проблему, а именно ситуацию с нарушением прав человека на территории под контролем Киева.

Начиная с 2014 года военная операция в восточной Украине получила официальное название «антитеррористическая операция», что позволило украинским властям избежать слова «война» и облегчило получение кредитов со стороны МВФ. Это означает, что технически ответственность за операцию несут органы безопасности, а не верховное военное командование.

Несмотря на то, что, по сообщениям, наиболее вопиющие случаи нарушения прав человека были зарегистрированы на территории, контролируемой не правительственными войсками, а так называемыми Донецкой и Луганской народными республиками, они также имели место в областях под контролем официального Киева. По информации «Human Rights Watch» как поддерживаемые Россией сепаратисты, так и украинские власти прибегали к длительному незаконному удержанию гражданских лиц, и «большинство из них подвергались пыткам или другим формам жестокого обращения». В докладе Управления Верховного комиссара ООН по правам человека за июнь 2016 года говорится, что «насильственные исчезновения, незаконные задержания, пытки и жестокое обращение по-прежнему остаются широко распространенной практикой» на территориях, подконтрольных как вооруженным отрядам, так и правительству. В докладе отмечается, что в то время как в начале конфликта большинство таких правонарушений приписывалось членам добровольческих батальонов, самые последние соответствующие обвинения «главным образом направлены против сотрудников СБУ [Службы безопасности Украины]».

Недостаточный парламентский надзор за «антитеррористической операцией» усложняет привлечение к ответственности лиц, обвиняемых в преступлениях, совершенных на контролируемой правительством территории. И хотя ситуация изменилась с принятием парламентом Закона №7163 о реинтеграции Донбасса, правозащитные организации недовольны рядом его положений, усиливающих позиции президента во взаимодействии с Верховной Радой.

КОНТРОЛЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ

Критика в связи с недостаточным уровнем общественного контроля над вооруженными силами и службами безопасности Украины постоянно слышна со стороны тех, кто убежден, что стране необходима качественная реформа всей сферы безопасности.

Украина в значительной степени сохранила советскую традицию назначения профессиональных военнослужащих на высокие должности в Министерстве обороны (МО). Действующий министр обороны Степан Полторак, назначенный в октябре 2014 года, ранее

занимал должность командующего Национальной гвардией. В отчете Шведского агентства оборонных исследований 2015 года говорится, что «...отсутствие гражданских специалистов в штате МО представляет серьезную проблему с точки зрения демократического контроля над оборонной сферой, так как при такой ситуации теоретически МО более склонно искать военные, а не политические пути решения тех или иных задач безопасности».

Поскольку часть реформ должна быть реализована уже к 2020 году, украинское руководство приняло на себя обязательство в 2018 году назначить министра обороны и других ключевых высокопоставленных чиновников МО из числа «гражданских». Положение об общественном контроле над вооруженными силами также включено в пятилетнюю Концепцию американо-украинского партнерства.

Проблема надзора встает особенно остро, когда речь заходит о контроле над быстро разрастающимися расходами на нужды обороны и безопасности, объем которых в 2013 году составил \$2,7 млрд и, как предполагается, превысит \$6 млрд (т.е. более 6% ВВП Украины) в 2018-м.

Антикоррупционная НГО «Transparency International» квалифицирует уровень общественного контроля, в том числе со стороны Верховной Рады через соответствующие парламентские комиссии, как «слабый». Ни система ежегодных оборонных госзакупок, ни «Приоритетные направления», описывающие общие потребности в сфере безопасности, не подвергаются парламентскому контролю. И даже парламентского контроля как такового было бы недостаточно, поскольку некоторые члены парламентского Комитета по вопросам обороны сами обвиняются в коррупции. Для формирования общественного доверия в отношении эффективности оборонных расходов доноры и НГО должны иметь возможность проверки соответствующей информации.

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ МОНСТРА

Тревожные сигналы звучат особенно сильно в связи с отсутствием внешнего надзора и прозрачности процесса оборонных закупок Украины. В исследовании «RAND» говорится, что «... система тендерных комитетов без участия профессионалов по закупкам стимулирует коррупцию и снижает эффективность процедур. Лица, аффилированные с военными предприятиями, могут лоббировать контракты с привилегированными поставщиками без какой-либо ответственности за свои решения».

Проблема усугубляется тем, что один государственный конгломерат «Укроборонпром» – в разных источниках называемый «монстром» или даже «паразитом» – обладает фактической монополией внутри отечественного ВПК. Независимый антикоррупционный комитет по вопросам обороны (НАКО), независимый антикоррупционный контрольный орган, начавший свою работу в 2016 году по инициативе «Transparency International» для

осуществления мониторинга оборонного сектора Украины, в декабре 2017 года объявил о прекращении сотрудничества с «Укроборонпромом» «... ввиду неспособности правительства и Администрации Президента Украины организовать независимый наблюдательный совет».

В настоящее время «Укроборонпром», созданный в 2010 году, представляет собой конгломерат из 130 компаний (примерно 80000 сотрудников), работающих в различных секторах военной промышленности, начиная с производства боеприпасов, электроники, моторизованных транспортных средств, артиллерии и танков до самолето-, судо- и ракетостроения. Данные о бюджете «Укроборонпрома» практически отсутствуют. В 2016 году доходы концерна, по некоторым сообщениям, составили чуть более \$1 млрд.

После изгнания Януковича в 2014 году главой «Укроборонпрома» был назначен Роман Романов, достаточно неоднозначная политическая фигура. При Романове «Укроборонпром» связывали с Сергеем Пашинским, главой Парламентского комитета по вопросам Национальной безопасности и обороны, и называли «дойной коровой Пашинского и Народного фронта» («Народный фронт» – политическая партия, входящая в проправительственную коалицию). Вместе с тем, ряд экспертов говорят о «тесных связях «Укроборонпрома» с президентом страны». В декабре 2017 года премьер-министр Владимир Гройсман призвал к увольнению Романова ввиду проблем с выплатой заработной платы работникам концерна, и 12 февраля 2018 года он был смещен со своей должности президентом Порошенко после якобы подачи прошения об отставке.

Генерал-лейтенант запаса Тимоти Эванс, один из трех международных членов НАКО, характеризует «Укроборонпром» как «загадочное явление» и утверждает, что «... данные анализа указывают на возможность того, что МО основывает свои требования не на оценке потребностей, а, скорее, на возможностях «Укроборонпрома» производить ту или иную конкретную продукцию, что является полной противоположностью правильного подхода».

«Укроборонпром» неоднократно сталкивался с обвинениями в коррупции. В отчете за 2017 год активно ведущей свою работу антикоррупционной комиссии Украины, опубликованном в журнале «Foreign Policy», утверждалось, что чиновники «Укроборонпрома» растратили часть из \$39 млн, полученных от контракта с Министерством обороны Ирака на поставку деталей для самолетов АН-32. Другой случай был связан с одной из компаний Порошенко, которая была вынуждена официально опровергнуть сообщения о поставке четырех бронированных транспортных средств Государственной пограничной службе в 2015 году по завышенным ценам.

Эксперты высказываются в пользу разных вариантов реформирования «Укроборонпрома», включая приватизацию и назначение независимого правления. Некоторые, как, например, Майкл Карпентер, бывший заместитель помощника министра обороны США, говорят о

необходимости более радикальных преобразований, а также реструктуризации и самостоятельного развития компаний, входящих в концерн.

НЕПРОСТАЯ ЗАДАЧА ДЛЯ ЗАПАДНЫХ ДОНОРОВ

Западные партнеры Украины выступают в качестве основных сторонников военной реформы. Аналитики в значительной степени связывают повышение профессионализма среди украинских военных с обучением, проведенным экспертами из США, Великобритании, Канады и других стран Запада.

Продолжение этого обучения станет ключевым фактором успешного завершения преобразований в военной сфере. Специалисты единодушны в том, что такое обучение в первую очередь требуется высшему офицерскому составу ВС с целью полного пересмотра стратегического, оперативного и тактического потенциала Украины.

В настоящее время западные партнеры обдумывают то, как помочь Украине уравнивать шансы с целью укрепления ее оборонного потенциала. Эта потребность особенно очевидна в таких сферах как командование, управление, коммуникация, информационные технологии, разведывательная деятельность, наблюдение и сбор разведанных, радиоэлектронная борьба, технологии противодействия БПЛА, противотанковые боевые действия и вооружение – т.е. в сферах, связанных со средствами сдерживания, способными предотвратить возобновление полномасштабных боевых действий.

Обеспечение обороны необходимо рассматривать в общем контексте оказания помощи Украине в проведении более широких реформ. США, самый крупный источник военной помощи Украине, пообещали выделить ВСУ большой пакет помощи в размере \$350 млн в рамках Национального закона о санкционировании оборонных расходов (NDAA) 2017 г. Однако доступные средства будут ограничены \$175 млн, пока Украина не предпримет — и это не будет подтверждено министрами иностранных дел и обороны — «существенные шаги по проведению институциональных реформ в военной сфере». Реформы, о которых идет речь в данной статье, также включают в себя внедрение системы общественного контроля над ВС, повышение прозрачности и подотчетности в рамках оборонных закупок и реализация мер по борьбе с коррупцией.

По мнению «Transparency International», «при условии надлежащей реализации, NDAA может стать рычагом стимулирования военного руководства Украины провести сложные системные реформы, которые могут кардинально повысить качество военного управления». Вместе с тем, есть основания сомневаться в выполнении заявленных условий и достижении соответствующих желаемых результатов. Время, выделенное на принятие решений, уже на исходе, а Министерство обороны США традиционно не отказывает в выделении уже

обещанных денежных средств. Важно учитывать, что политическая обстановка заставляет Вашингтон оказывать поддержку официальному Киеву в его борьбе с Москвой несмотря ни на что.

Реформирование военного сектора Украины происходит на фоне необходимости принятия описанных выше срочных политических мер. Решительное стремление к изменениям, идущее изнутри самого украинского общества, является единственно верной гарантией успешной реализации преобразований не только в оборонной сфере, но и в других областях, также требующих неотложных реформ.

Валерий Акименко работал в «BBC Monitoring» на протяжении 25 лет, где специализировался на вопросах обороны и безопасности Украины, а затем и России.

Автор выражает благодарность г-ну Киру Джайлзу за ценные комментарии к первоначальной версии этой статьи и особую благодарность г-ну Томасу де Ваалу, который стал источником многих важных идей в процессе ее написания.

Ссылки

¹ Международный институт стратегических исследований, «Военный баланс 2016» (Лондон: Международный институт стратегических исследований, 9 февраля 2016).

² Электронная переписка с Александром Данилюком, главой Центра оборонной реформы, 6 декабря 2017 г.