



## Строительство оборонных институтов на Украине в мирное время и во время войны

*Леонид Поляков*

*Центр исследований по вопросам армии, конверсии и разоружения (ЦИАКР),  
<http://cacds.org.ua/en/>*

**Резюме:** После объявления независимости в 1991 есть два четко различаемых периода в Строительстве оборонных институтов на Украине. Период мира до февраля 2014 и период войны с Россией с 2014 по 2018. В периоде до войны 1991-2013, экономические проблемы, нестыковки в национальной стратегии и проистекающее из этого пренебрежение к требованиям национальной обороны привели к неясным военным стратегиям и декларативным, а не настоящим реформам в Вооруженных силах. Украина пыталась компенсировать влияние ее экономической слабости и несоответствующей политики обороны активным сотрудничеством с НАТО и участием в миротворческих операциях под эгидой ООН, НАТО и ЕС. Однако, весной 2014 реакция Украины выявила серьезные слабости по всем аспектам обороны за исключением готовности людей защищать свою страну. В ответ на российскую аннексию Крыма и инвазию в Юго-восточную Украину, Украина мобилизовала, оборудовала и подготовила значительную военную силу, состоящую из 250 000 личного состава на действительной службе, и инвестировала значительные ресурсы в строительство эффективных вооруженных сил с маневренным профессиональным активным компонентом, дополненный развертываемым боеготовым резервом, которые совместно могли сдерживать возможную агрессию со стороны России.

**Ключевые слова:** Украина, оборонная реформа, миротворчество, профессионализация, сотрудничество, мобилизация, строительство оборонных институтов.

## Введение

В 1991, независимая Украина унаследовала от Советского Союза значительный обычный военный контингент, эквивалентный второй по величине вооруженной силе Европы, и располагала на своей территории третьим самым крупным ядерным арсеналом в мире.<sup>1</sup> Процесс конверсии этой несколько хаотической, но огромной постсоветской силы и строительства хорошо структурированных национальных вооруженных сил Украины прошел через два основных этапа – упадок в период мирного времени (1991-2013) и военно-временная трансформация с начала российского вторжения в Крым в 2014 году.

Начальная неопределенность во внешней политике и ориентации по вопросам безопасности привели к отсутствию ясности оборонной политики и несоответствию между амбициозными политическими декларациями и скудными выделяемыми ресурсами. Амбициозные цели строительства профессиональных вооруженных сил, стремление к оперативной совместимости с НАТО, модернизация вооружения и активное участие в миротворческих операциях никогда не были соответствующе поддерживаемы ресурсами.

В результате этого, в начале военной агрессии России в феврале 2014, Украина в военном плане мало чем могла эффективно оказывать сопротивление. Тем не менее, в 2018, четыре года после начала инвазии, Украина смогла мобилизовать и оборудовать значительную силу, которая намного более способна сдерживать инвазию со стороны России. Внеся ясность в свою оборонную политику под давлением реальных враждебных условий, Украина строит национальную оборону, используя собственный боевой опыт, активизируя сотрудничество с ведущими демократиями Запада и применяя их лучшие практики.

В этой статье предлагается взгляд на состояние украинских вооруженных сил в период, предшествовавший российской агрессии в 2014, обзор ключевых событий во время военных действий в Крыму и в Донбасском районе Украины в 2014-2018, и перспективы на строительство будущих Вооруженных сил Украины.

---

<sup>1</sup> В целом Украина унаследовала конвенциональные вооруженные силы численностью в 800 000 человек. Вооружение состояло из 6 500 танков, 7 000 бронированных машин, 1 500 боевых летательных аппаратов, и более 350 кораблей. На складах Украины хранились 2.5 миллионов тон конвенциональных боеприпасов и более 7 миллионов единиц стрелкового оружия. Ядерный арсенал включал почти 2 500 ядерных боеголовок и большое число разных носителей, включая 176 межконтинентальных баллистических ракет и 44 стратегических бомбардировщиков. Смотри, к примеру: Alyson J. K. Bailes, Oleksiy Melnyk, and Ian Anthony, "Relics of Cold War. Europe's Challenge, Ukraine's Experience," *SIPRI Policy Paper*, 2003, <https://www.bicc.de/publications/publicationpage/publication/relics-of-cold-war-europes-challenge-ukraines-experience-sipri-policy-paper-6-279/>.

## Строительство оборонных институтов на Украине в период мирного времени с объявления независимости в 1991 и до российской агрессии в 2014

В начале 1990-х украинское руководство, под впечатлением размера военного наследства и введенное в заблуждение международной средой безопасности после распада Советского Союза, приняло стратегию неприсоединения. В первой официально принятой в начале периода Военной доктрине (1993) сказано:

Украина связывает уменьшение числа и уничтожение ядерных вооружений на своей территории с соответствующими действиями других ядерных государств и предоставленными ими и мировым сообществом надежными гарантиями ее безопасности.<sup>2</sup>

В следующем году, в декабре 1994, это мышление было отражено в так называемом Будапештском меморандуме. Полное наименование этого документа Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия. Он был подписан 5 декабря 1994 президентами Украины, Российской Федерации и Соединенных Штатов и премьер-министром Объединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.<sup>3</sup>

Украина могла видеть вещи таким образом, но в практическом плане из полагания Украины на адекватные действия и надежные гарантии «других ядерных государств» не последовало ничего существенного. Под совместным давлением США и России, Украина дала согласие освободиться от ядерного оружия в обмен на помощь в объеме 1 миллиарда долларов от США по Программе совместного снижения угрозы, определенного количества российского топлива для украинских ядерных электростанций и бумажных гарантий безопасности со стороны России, США и других ядерных сил в соответствии с Будапештским меморандумом.<sup>4</sup>

После того, как Украина согласилась на ядерное разоружение и подписала Будапештский меморандум в конце 1994, последовавший период можно рассматривать как мирное строительство украинских Вооруженных

---

<sup>2</sup> "Verkhovna Rada of Ukraine," Ukraine's Legislation, 2005, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3529-12>.

<sup>3</sup> UN General Assembly, "Letter dated 7 December 1994 from the Permanent Representatives of the Russian Federation, Ukraine, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General," UN Security Council Document S/1994/1399, 1994, [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_1994\\_1399.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_1994_1399.pdf).

<sup>4</sup> Относительно деталей сотрудничества США-Украина в 1990-х, смотри Leonid I. Polyakov, *U.S.-Ukraine Military Relations and the Value of Interoperability* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2004), [www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/ssi\\_polyakov.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/ssi_polyakov.pdf).

сил. Период с 1995 и до конца 2013 можно характеризовать следующими моментами: разработка последовательных программ реформы вооруженных сил; активное сотрудничество с НАТО; миротворческие миссии на Балканах, в Африке, Ираке и Афганистане; и работа по «профессионализации» вооруженных сил.

### **Программы реформы обороны в мирном периоде**

Среднесрочные документы для оборонного планирования должны устанавливать необходимую связь между требуемыми способностями и требуемыми ресурсами. Эта цепочка программ (Вставка 1) освещает множество весьма неуспешных попыток трансформировать постсоветские вооруженные силы, унаследованные Украиной.

Некоторые из этих документов были более реалистическими, другие менее, но все они были декларативными, поскольку в этом периоде программы реформ никогда не сопровождалась выделением требуемых ресурсов. К примеру, первая национальная программа оборонной реформы, «Государственная программа строительства и развития Вооруженных сил до 2005 года» (1997), выглядела не как связный документ, а как перечень благородных намерений и предполагала численность личного состава в

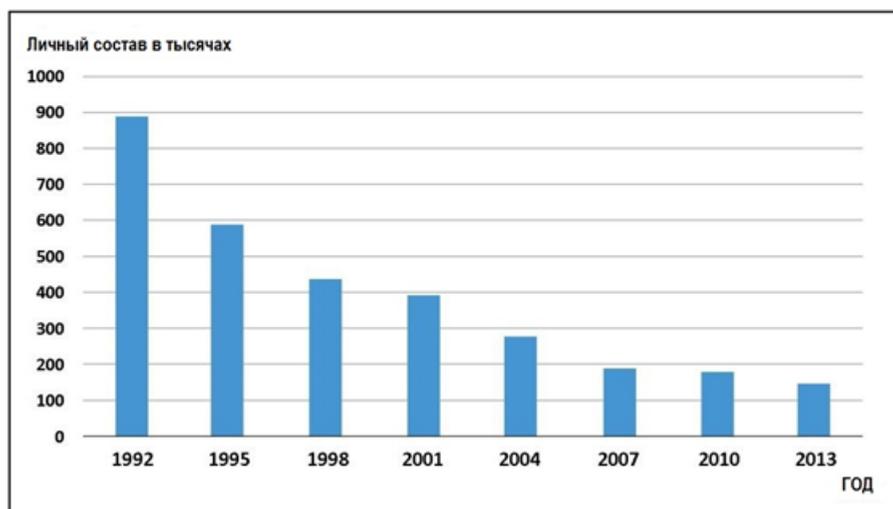
#### **Вставка 1: Программы реформирования и развития Вооруженных сил Украины (1991-2013)**

- **1991** – Концепция обороны и строительства Вооруженных сил Украины (нейтралитет, разумная достаточность, сокращение вооруженных сил)
- **1995** – Проект программы строительства Вооруженных сил Украины (неприсоединение, сокращение до 350 тысяч, радикальное реструктурирование до 7 ОТК) – разработана в 1995, но не была утверждена
- **1997** – Государственная программа строительства и развития Вооруженных сил до 2005 года (неприсоединение, уменьшение численности до 450 000)
- **2000** – Государственная программа реформирования и развития Вооруженных сил до 2005 (неприсоединение, дальнейшее уменьшение численности до 375 000)
- **2005** – Государственная программа развития Вооруженных сил Украины в периоде 2006-2011 (НАТО, профессионализация, дальнейшее уменьшение численности до 143 000)
- **2013** – Комплексная программа реформирования и развития Вооруженных сил Украины до 2017 (неприсоединение, партнерство с Россией, профессионализация, дальнейшее сокращение до 100 000 (в концепции 2012 было 70 000))

450 000 человек. Следующая, «Государственная программа реформирования и развития Вооруженных сил Украины до 2005 года», принятая в 2000, представляла собой слегка измененный вариант прежней программы, одобренной в 1997, и только слегка была уменьшена желаемая численность до 375 000.

Как бы то не было, но страна была не в состоянии обеспечивать предполагаемый уровень вооруженных сил. По самым скромным оценкам того времени, в соответствие со стандартными требованиями, вооруженным силам даже численностью в 300 000, с 3000 танками и более 500 самолетами были нужны 5-6 миллиардов долларов для обеспечения их боеготовности. Однако государственный бюджет Украины в то время выделял на оборону только малую часть этой суммы. В начале 2000-х имелось общее понимание, что дальнейшее уменьшение численности вооруженных сил почти наполовину (до менее 200 000) было неизбежным. Кроме того, военный призыв, хотя и уменьшенный от советских двух лет до одного года в Украине, стал очень непопулярным среди граждан Украины, и качество призывников очевидно ухудшалось. Большая часть личного состава состояла из немотивированных солдат и деморализованных плохими материальными условиями офицеров, тогда как высшее военное руководство смотрело на институцию как на источник покровительства и доходов от ренты, копируя своих коррумпированных гражданских хозяев.

По всем этим причинам и несмотря на хорошие намерения планировщиков МО и Генерального штаба, конечный итог их усилий за весь период 1991-2013 выглядел, как постоянное сокращение численности личного состава (смотри фиг. 1).



Фигура 1: Личный состав вооруженных сил Украины (1995-2014).

Вселяющий надежды политический поворот после победы «Оранжевой революции» был подкреплен разработкой нового документа по оборонной реформе – «Программа реформирования и развития Вооруженных сил за период 2006-20011» (одобренный в 2005). Эта программа включала: переход системы командования и управления к стандартам НАТО; переход от четырех к трем видам вооруженных сил путем объединения Военно-воздушных сил с силами Противовоздушной обороны; обеспечение совместной работы различных видов вооруженных сил путем создания Командования совместных операций; введение западного подхода к военному образованию, боевой подготовке и менеджменту личного состава. Однако планировщикам все равно было нужно приоритизировать ограниченные ресурсы. В соответствии с их функциональными ответственностями, Вооруженные силы были структурированы в Объединенные силы быстрого реагирования (ОСБР), Основные силы обороны (ОСО), и другие формирования (логистика, коммуникации и другие) в прямом подчинении Генерального штаба. С учетом неблагоприятной финансовой ситуации, эта функциональная структура позволяла расходовать ограниченные ресурсы более эффективно и повысить боеготовность Вооруженных сил. Нужно было прийти к согласию по определенным различиям между ОСБР и ОСО. Летные часы, часы полевой подготовки, дни на море для кораблей и т.д. были разными.

Тем не менее, все это выглядело как значительное улучшение оборонного планирования и получило благоприятные оценки со стороны НАТО. Надо отметить, что за несколько лет до принятия этой программы в 2005, Украина озвучила свое намерение стать членом НАТО в будущем и существенно расширила программы сотрудничества в рамках инициативы НАТО Партнерство ради мира. Существующие интенсивные двусторонние программы сотрудничества с США, Объединенным Королевством, Канадой, Францией, Германией и другими странами были расширены учреждением миссий советников в стране из Объединенного Королевства (специальный советник по обороне при Министерстве обороны), Германии (советник по менеджменту человеческих ресурсов), Франции (профессиональное образование и миротворчество), тогда как США уже имели миссию по оборонной помощи на Украине уже несколько лет. В дополнение к активным двусторонним программам, Штаб-квартира НАТО предложила более обширные партнерские программы в области боевой подготовки и образования, а Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами предложил сотрудничество в области демократического управления сектором обороны.

Это сотрудничество давало украинцам возможность усвоить современные концепции совместных действий, демократического гражданского контроля, менеджмента оборонных ресурсов и обеспечивало конкретную финансовую поддержку и поддержку консультациями дружественных стран демократического Запада.

Однако эта программа также не была реализована, несмотря на более высокую степень использования западной поддержки советами и применения их передового опыта. Как и другие программы реформирования обороны мирного периода, она вообще не была обеспечена требуемыми ресурсами (Смотри табл. 1).

Независимо от этого, действия, связанные с принятием и осуществлением этой Программы, доказали, что, если имеется четкий политический курс и политико-военное руководство, украинцы были способны существенно сузить разрыв между политическими декларациями о присоединении к НАТО и реалиями среды безопасности и наличных ресурсов.

Принципиальным документом для сотрудничества НАТО-Украина является Хартия об особом партнерстве, подписанная в 1997. В ней оговаривались принципы, охват и механизмы сотрудничества. Эта Хартия проложила путь для создания ключевых институтов координации сотрудничества по обороне и безопасности: Совместная рабочая группа по оборонной реформе и Офис связи НАТО. В целом, отношениям НАТО-Украина в этом периоде способствовали разные механизмы, как например Процесс планирования и анализа (ППА), служащий реальным механизмом для достижения оперативной совместимости между вооруженными силами Украины и НАТО. Однако, объем и интенсивность сотрудничества в сфере безопасности обычно становились жертвой политических и экономических процессов на Украине.

Участие в операциях под руководством НАТО (KFOR, ISAF, OAE, NTM) дало украинским формированиям и личному составу собственный практический опыт за счет НАТО, но в некоторых операциях так же давало возможность Украине самой платить за развертывание своего персонала и таким образом, узнать настоящую цену вклада в международный мир и безопасность. Это отличалось от миссий ООН, при которых расходы покрывались из бюджета ООН.

В период с 1992 по 2014, более 40 000 украинских миротворцев приняли участие в международных миротворческих операциях в Косово, Боснии и Герцеговине, Восточной Славонии, Анголе, Македонии, Гватемале, Таджикистане, Афганистане, на полуострове Превлака в Хорватии, Кувейте,

**Таблица 1: Бюджет на поставку вооружений Государственной программы на период 2006-2011, млн. гривен.**

ГОД	2006	2007	2008	2009	2010
Запланировано	232.5	1135.3	605.9	2342.3	4961.0
Действительно	161.2	682.0	587.4	486.0	2140.5

Сьерра Леоне, в Грузии, Молдавии (Приднестровье), Ираке, Ливане, Эфиопии и Эритрее, Судане, на Берегу Слоновой Кости, Демократической Республике Конго и других странах. Украинские миротворцы участвовали в миссиях и операциях ООН, НАТО, ЕС, ОБСЕ и в региональных (Приднестровье) миссиях и операциях. В этих миротворческих операциях погибли 53 украинских миротворцев.<sup>5</sup>

### **Планы «профессионализации»**

В очевидной попытке сделать хорошую мину при плохой игре и продолжающемся сокращении вооруженных сил Украины, политическое руководство страны отреагировало на доминирующие ожидания украинского народа и объявило курс на переход от общей призывной военной службы к добровольному укомплектованию Вооруженных сил. Последовавшие усилия по «профессионализации» приняли форму постоянных, но в целом неуспешных действий по строительству полностью добровольных Вооруженных сил, поскольку эти решения по традиции основывались на экономических и популистских соображениях, а не на трезвом расчете угроз и ресурсов (смотри Вставку 2).

Первая такая программа, одобренная Президентом Леонидом Кучма в 2002 году, предполагала, что Украина должна иметь меньшие, численностью в 180 000 человек, вооруженные силы к 2015 году. Кроме того, в 2005, воодушевленное победой «Оранжевой революции» и высоким общественным доверием, руководство страны решило ускорить программу интеграции с НАТО и еще сократить период перехода к полностью добровольным вооруженным силам до 2010. На определенном этапе предвыборной парламентской кампании в 2007, кандидат в президенты (бывший премьер Украины) Юлия Тимошенко даже рискнула обещать переход к профессиональным вооруженным силам к 2008 году. В обоих случаях, это не получилось. Тем временем, экономический кризис 2009-2010 и российская инвазия в Грузию уменьшили популизм и вынудили Украину отложить как уменьшение численности вооруженных сил, так и переход к полностью добровольным силам.

Однако в период 2010-2013, пост Президента Украины занимал пророссийский Президент Виктор Янукович. В этом периоде, многие инициированные до этого прозападные реформы были немедленно приостановлены: Командование совместных операций было быстро расформировано; были отменены реформы управления персоналом; программы сотрудничества с западными компаниями в судостроении были отменены в пользу предположительно менее дорогих российских поставщиков; и другие. Единственная программа, которая осталась в сохранности был переход к укомплекто-

---

<sup>5</sup> "Participation of the Armed Forces of Ukraine in International Peace and Security Operations," Министерство обороны Украины, 2017, [www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist/](http://www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist/).

## **Вставка 2. Ключевые документы по «профессионализации» Вооруженных сил Украины**

- **2001** – *Концепция перехода Вооруженных Сил Украины на укомплектование военнослужащими-добровольцами до 2015 г.* (к добровольческому/«профессиональным» вооруженным силам численностью в 240 000 человек).
- **2002** – *Государственная программа по переводу Вооруженных Сил Украины на укомплектование военнослужащими по контракту* (Украина к 2015 г. должна была иметь 180-тысячную контрактную армию).<sup>6</sup>
- **2005** – *Государственная программа развития Вооруженных сил Украины на 2006-2011 годы* (Украина к 2010 году должна была иметь 143-тысячную контрактную армию).
- **2013** – Указ Президента Януковича № 562/2013 «О сроках призыва...» отменил призыв в Вооруженные силы после 2014 года (призыв был оставлен для Внутренних войск МВД).

ванию вооруженных сил на добровольной основе, хотя при дальнейшем сокращении вооруженных сил до 100 000 к 2017 (Текстовое поле 1), однако основание этого этапа было другим. Он основывался на предположении администрации Януковича, что Украина не подвергается никакой реальной военной угрозе, что предположительно позволяло сократить численность вооруженных сил ниже 100 000 (при начальной численности личного состава в 800 000 в 1991) и, таким образом, поднять зарплаты до конкурентного уровня и сделать процесс рекрутирования более эффективным. Из-за очевидной причины, российская агрессия, этот план тоже не был реализован, и Украина все еще сохраняет устаревший призыв, хотя обращает все большее внимание на формирование для быстрого реагирования, укомплектованные добровольцами и резервистами.

## **События во время боевых действий в Крыму и на Донбассе в Украине в 2014-2018 гг. Перспективы строительства будущих украинских вооруженных сил**

В целом пророссийский политический курс политического руководства Януковича привел к трансформации украинских вооруженных сил от недостаточно финансируемой и недостаточно подготовленной, но все еще вооруженной и значительной армии, в символическую институцию, состоящую из

---

<sup>6</sup> “On the State Program for Transition of the Armed Forces of Ukraine to Manning with Contract Military Servicemen,” Decree by the President of Ukraine No. 348/2002, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/348/2002>.

кадрированных частей, предназначенных для выполнения ограниченных миссий по локализации пограничных конфликтов, миротворческих операций и поддержке гражданских властей, а не для сдерживания полноразмерной военной агрессии со стороны агрессивной соседней страны как Россия.

В феврале 2014, когда пророссийский диктаторский Президент Виктор Янукович бежал из Киева, украинские вооруженные силы выглядели гораздо менее впечатляющими, чем в 1991. С 1991 количество военного оборудования уменьшилось примерно в пять раз, а состояние его боеготовности было ниже минимальных требований. Значительная оборонная промышленность Украины, имея очень небольшие внутренние оборонные заказы, выживала в основном за счет иностранных заказов. Западные доклады этого периода показывали, что общее число используемых войск и оборудования сухопутных сил Украины составляло 80 000 личного состава, 775 танков, 51 вертолетов, менее 1000 артиллерийских единиц и 2280 бронетранспортеров.<sup>7</sup>

Первая реакция Украины на гибридные действия России в Крыму было сохранение своих баз как можно дольше, привязывая российские силы к полуострову, и в то же время прикладывая максимальные усилия для мобилизации резервов и организации развертывания сухопутных сил ближе к российской границе на Востоке. Украинские войска в Крыму, однако, прекратили сопротивление после трех недель, потеряв половину боевых кораблей и около 50 летательных аппаратов, захваченных русскими на аэродроме Бельбек. Около 12 000 военнослужащих, в основном местные, перешли на сторону России.

В значительной степени это было результатом ранее упомянутого разрыва в кадровой политике между популистскими намерениями создать полностью профессиональные вооруженные силы и небольшими ресурсами, выделенными для этой цели. Поэтому, из числа «недорогих» местных военнослужащих-контрактников из Крыма было наибольшее число отступников.

### **Переход во время войны**

Вскоре после потери Крыма, в апреле 2014, украинские войска были атакованы вооруженными пророссийскими сепаратистами и российскими наемниками. В ответ украинцы выбрали борьбу с вторгшимися российскими силами и пророссийскими мятежниками, потеряв часть территории Украины, но сохранив свободу. Кроме того, Украина предпринимала постоянные усилия по наращиванию своих вооруженных сил, которые выполняли одновременно две основные задачи: удержать Россию от полномасштабного вторжения и восстановить контроль над Донецкой и Луганской областями

---

<sup>7</sup> Igor Sutyagin and Michael Clarke, "Ukraine Military Dispositions. The Military Ticks Up while the Clock Ticks Down," *RUSI Briefing Paper*, Royal United Services Institute, 2014.

(единственные территории, где сепаратисты добились успеха). Ключевые проблемы вооруженных сил в первые месяцы состояли в том, чтобы организовать мобилизованные подразделения для эффективных военных действий против вооруженного повстанческого движения – и, возможно, регулярных российских войск – и обеспечить их основным необходимым военным оборудованием.<sup>8</sup> К концу лета 2014 года передовые части на Донбассе оказались втянутыми в боевые действия с регулярными российскими войсками, а система управления Минобороны была перегружена вопросами мобилизации, организации, мотивации и оказания социальной поддержки.

Тем не менее, в течение первого года войны, Вооруженные силы сумели мобилизовать, оборудовать и подготовить значительные силы. Украина прошла путь от армии численностью приблизительно 130 000 человек, почти не имеющей боеготовых подразделений, к вооруженным силам из более 200 000 человек, из которых приблизительно одна треть была развернута для сдерживания потенциальной российской агрессии и ликвидации мятежных сепаратистов. В целом, за первый год войны Украина мобилизовала и экипировала более 250 тысяч человек и выглядела более способной сдерживать вторжение российских войск.

Естественно, в начале агрессии, украинцы ожидали и требовали немедленной поддержки от стран, подписавших Будапештский меморандум, и от других дружеских стран на Западе. Однако в весенне-летний период 2014 года западное руководство не решалось предлагать какие-либо значимые поставки, помимо самой простой базовой материальной части. Большинство возможных сторонников Украины в НАТО и ЕС не были готовы поддерживать Украину в военном отношении без категорического взятия на себя ведущей роли США.

Вынужденной защищаться самостоятельно, Украине пришлось использовать быстро мобилизуемый человеческий потенциал резервистов и добровольцев, чтобы выиграть время для восстановления вооруженных сил. Это подкрепление приняло форму батальонов «территориальной обороны» Министерства обороны и батальонов «волонтерской» полиции и Национальной гвардии Министерства внутренних дел. Кроме того, рядовые граждане Украины организовывали различные сети материально-технического, финансового и медицинского обеспечения в интересах вооруженных сил.

На этом поле боя украинские сухопутные войска противостояли возглавляемой Россией комбинации регулярных российских сухопутных войск и пророссийских марионеток. Обе стороны использовали в основном модернизированные старые советские платформы с увеличенными радиусом, поражающим действием и точностью. Несмотря на начальное полное технологическое превосходство большинства конвенциональных оружейных систем России, главным образом в воздушной разведке, радиоэлектронной

---

<sup>8</sup> С марта 2014 было мобилизовано шесть «волн» резервистов и они были демобилизованы к концу 2016 – всего 210 000 резервистов.

борьбе и защищенной коммуникации, за короткий период украинские вооруженные силы, при поддержке западных партнеров и местных волонтеров, быстро уменьшили технологический дисбаланс. Обе стороны в равной степени прибегали к использованию высокотехнологичных беспилотных летательных аппаратов, современного оборудования для наблюдения, связи, целеуказания и электронной войны в невиданных ранее масштабах.

Русские добились успеха только в одной области, не давая украинцам использовать непосредственную авиационную поддержку (НАП) с помощью передовых систем ПВО ближнего действия и более сильной разведки. Украина не могла быстро адаптировать свой флот боевых самолетов и вертолетов советской эпохи и решила перестать использовать НАП. Украинские самолеты и вертолеты, использованные без надлежащих систем противовоздушной обороны, оказались слишком уязвимыми, даже если иногда были оснащены тепловыми и оптическими устройствами защиты. В 2014 году, когда украинцы использовали авиацию для поддержки боевых действий, они потеряли девять боевых самолетов, три транспортных самолета и десять вертолетов.<sup>9</sup>

В этой войне русские использовали возможность испытать множество новых прототипов дронов, таких как *Орлан*, *Застава*, *Груша*, *Гранат*, *Элерон*, *Тахион*; системы радиоэлектронной борьбы *Красуха*, *Житель*, *Леер*, *Борисоглебск*, *Ртуть* и *Дзюдоист*; РЛС целеуказания *Аустенок*, *Кредо* и *Малахит*; огнеметы – реактивные системы залпового огня *Торнадо*, *Буратино*, переносной *Шмель*; системы ПВО ближнего действия *Верба* и *Панцирь* и другие новые разработки.

У украинской стороны не было времени и денег для производства такого количества новых национальных образцов, поэтому она уделяла больше внимания модернизации имеющейся артиллерии, танков, боевых машин и бронетранспортеров, а также разработке методов ведения точного контрбатарейного огня, танкового огня на дальние расстояния, снайперам и др. Первоначально Украина импортировала или получала в качестве иностранной помощи некоторые западные беспилотники, а также оборудование для обнаружения целей и связи, но позже стала больше полагаться на разработанное в стране вооружение для своих Сухопутных войск и даже для противовоздушной обороны. Тем не менее, она по-прежнему остро нуждалась в современном иностранном вооружении, таком как ПТРК «Джавелин», поставленный США в 2018 году, не говоря уже о необходимости в разнообразном вооружении для воскрешения своего военно-морского флота, большей частью потерянного в Крыму.

Обе стороны уделяли значительное внимание психологическим операциям (ПСИОП). Сегодня уже известный CNN-эффект мультиплицируется Facebook-эффектом, эффектом *мобильного телефона*, *Tweeter*-эффектом и

---

<sup>9</sup> "By the middle of August 2014 Ukraine lost in ATO 11 aircraft and 9 helicopters," General Staff, 2015, <https://ua.112.ua/ato/do-seredyny-serpnia-2014-r-ukraina-vtratyla-v-ato-11-litakiv-i-9-vertolotiv-henshtab-251835-print.html>.

другими. Война доказала, что все современные электронные устройства и социальные сети могут использоваться для распространения слухов, ложных сообщений и фальшивых новостей, а также для сбора персональной информации о военных противника, обнаружения целей и сбора других разведанных. Первоначальное господство России в системах радиоэлектронной борьбы также сыграло большую роль в ПСИОП агрессора.

Украина мобилизовала все имеющиеся мощности своей оборонной промышленности, но самостоятельно полностью перевооружить вооруженные силы не могла. Обеспечение армии современной военной техникой и системами вооружений и создание запасов ракет и боеприпасов, например, покрытие всех существующих дефицитов в вооружении, требовало времени и ресурсов, которых стране не хватало. На повестке дня все еще стояло крупное российское наступление.

Противодействие превосходящему количеству российских боевых самолетов, боевых вертолетов (у России примерно в шесть раз больше боевых самолетов и примерно в три раза больше боевых вертолетов) и тактических ракет, по логике, требовало особого внимания к различным средствам ПВО и средствам радиоэлектронной борьбы. Для этого Украине пришлось изучить опыт соседних стран, таких как Польша, Румыния или Турция, которые демонстрировали успехи в оборонном промышленном производстве либо по лицензиям, либо в тесном сотрудничестве с крупными западными производителями оружия. Это стало особенно важным, поскольку прежнее сотрудничество с Россией больше не являлось возможным вариантом по очевидным причинам.

В первый год участия Вооруженных сил Украины и других вооруженных формирований в антитеррористической операции (АТО) на Южном Донбассе произошел переход от первоначальной противоповстанческой войны к классическим наземным операциям украинских вооруженных сил против пророссийских сепаратистов, наемников и около 7 000-8 000 регулярных российских военных, т.е. АТО фактически переросла в локальный военный конфликт. Героизм и жертвы украинских военнослужащих и гражданских добровольцев, экономическое и финансовое давление иностранных партнеров Украины в конечном итоге вынудили президента России Владимира Путина согласиться в Минске на прекращение огня, поскольку политические, экономические и человеческие потери России стали для всех слишком очевидными.

Оказалось, что на тактическом уровне дисциплина и мотивация украинцев могут доминировать над более оснащенными, но менее мотивированными российскими прокси-силами. В 2015-2016 годах все попытки русских силами на уровне батальона вытеснить украинцев с их позиций провалились, в то время как украинские войска медленно, но неуклонно оттесняли россиян к обозначенной Минскими соглашениями линии разделения, которую русские пересекли в 2014 и начале 2015 года.

В 2016–2018 годах, после того как война превратилась из маневренной в позиционную, типичными действиями России были действия небольших диверсионных групп и снайперов, а также непрерывный неизбирательный артиллерийский огонь, как по украинским укреплениям, так и по гражданским населенным пунктам через линию фронта. Украинской артиллерии запрещается вести огонь по жилым массивам, и россияне пользуются этим, размещая свою артиллерию между частными домами на своей стороне. Это потребовало от украинских войск поиска способов улучшить свою разведку, точность удара и способности для быстрого реагирования.

Упомянутая специфическая особенность действий в городских условиях на тактическом уровне войны является лишь одним из характерных признаков более широкой оперативной тенденции наземной войны – растущее влияние фактора городских условий. Устойчивая тенденция увеличения дальности и смертоносности противотанкового и контрбатарейного огня в этой войне быстро привела к ситуации, когда все движения на открытой местности подвергались большому риску быть обнаруженными и уничтоженными. Поэтому обеим противоборствующим сторонам приходилось либо окапываться глубоко и строить укрепления, либо размещать свои позиции в густонаселенных жилых и промышленных районах, что, естественно, уменьшало риск уничтожения за счет ограничения возможностей для прямого наведения на цель или запрещения стрельбы по гуманитарным соображениям. Как и в операциях коалиции в Ираке, фактор городской местности заметно снизил роль передовых технологий либо из-за отказа от использования из-за физических препятствий, либо по соображениям политического, экономического и гуманитарного характера.

Другой важный урок войны заключался в необходимости улучшения системы поддержания резервных сил, особенно процесса мобилизации, а также в разработке стратегий территориальной обороны как асимметричного способа использования мотивированного персонала, недорогого оружия и более эффективной человеческой разведки против превосходящих оккупационных сил. В этой связи эксперты часто указывали на Финляндию, страны Балтии, Израиль или даже Швейцарию в качестве источника полезного опыта. В сочетании с большим количеством хорошо обученных и оснащенных спецподразделений этот подход оказался экономически эффективным способом нейтрализовать «гибридный» тип вторжения незаконных вооруженных формирований, поддерживаемых регулярными воинскими частями, развернутыми Россией.

В целом, за четыре года войны численность Вооруженных сил Украины неуклонно росла, несмотря на прискорбные ошибки и первоначальное вынужденное отступление. Уроки, извлеченные из этой войны, сыграли ключевую роль в разработке планов строительства оборонных институтов Украины.

### *Планы на будущее*

Трансформация обороны в военное время, естественно, требовала значительных ресурсов как для поддержки текущих операций, так и для создания надежных резервов. Поэтому, госбюджет 2015 года на безопасность и оборону уже был увеличен примерно до 5 миллиардов долларов.<sup>10</sup> Это было эквивалентно 5 процентам ВВП, из которых 3 процента (3 миллиарда долларов) должны были быть выделены на нужды вооруженных сил. Это позволило создать такие новые структуры, как Силы специальных операций, Воздушно-десантные войска, Командование морской пехоты, а также производить, модернизировать и закупать ряд вооружений и боеприпасов. В последующие годы, растущая экономика Украины обеспечивала вооруженные силы более высокими абсолютными бюджетными объемами.

Продолжение войны с поддерживаемыми Россией сепаратистами потребовало от Украины более продуманную и системную концептуальную разработку построения национальной обороны. Первоначальные задержки в разработке последовательного плана реформ, вероятно, вызвали сомнения у политического руководства либо в способности, либо в готовности военного истеблишмента инициировать преобразования. Заявления Министерства обороны о «радикальном изменении философии управления вооруженными силами» и создании более эффективной системы, которая устранил функциональное дублирование между министерством и Генеральным штабом и будет соответствовать международным стандартам и опыту в практическом плане, превратились в поправки к госбюджету и не более того. В 2015 году эти сомнения могли стать причиной инициативы администрации президента по приглашению корпорации RAND для проведения анализа украинского оборонного сектора и выработки рекомендаций по необходимым реформам. RAND выполнила этот запрос и подготовила доклад, в военном компоненте которого были рекомендованы меры, аналогичные мерам в упомянутом ранее документе (ориентированном на НАТО, но так и не реализованном) *Программа реформирования и развития Вооруженных сил на 2006-2011 годы*. В докладе рекомендовалось восстановление Объединенного оперативного командования и другие реформы, направленные на повышение эффективности действующих вооруженных сил и резерва путем перехода на полностью добровольное укомплектование сил вместо призыва и улучшения системы оплаты труда в министерстве, чтобы она стала конкурентоспособной для квалифицированных государственных служащих. Кроме того, RAND рекомендовала радикальные реформы в системе демократического гражданского контроля над вооруженными силами – гражданского министра обороны и его заместителя; объе-

---

<sup>10</sup> Polly Mosendz, "Ukraine's Military Budget Will Be over \$3 Billion in 2015," *Newsweek*, December 12, 2014, <http://europe.newsweek.com/ukraines-military-budget-will-be-over-3-billion-2015-291434>.

диненный штаб обороны вместо отдельного министерства и отдельного Генерального штаба и др.

Важно отметить, что помощь RAND в оборонном планировании была одним из многих примеров поддержки Украины со стороны Запада. Согласно исследованию 2015 года, проведенному Академией Фольке Бернадотта Швеции,

НАТО в рамках программы «Партнерство ради мира» (ПрМ) в течение нескольких лет помогало обучению Вооруженных сил Украины (ВСУ) с целью повышения их оперативной совместимости с силами НАТО. Практическое обучение в основном проводится в рамках двусторонних программ с Америкой, Канадой, Великобританией и Литвой. Эти страны создали общую платформу для обучения ВСУ, Многонациональная совместная комиссия. Еще одно направление в развитии потенциала – медицинское обеспечение. Например, Швеция и Великобритания сосредоточены на обучении в области медицинского обеспечения. Кроме того, военные госпитали НАТО оказывают раненым украинским солдатам помощь медицинскими материалами и реабилитацией, включая психологическую помощь.<sup>11</sup>

Практически все страны-члены НАТО внесли свой вклад в различные программы НАТО ПрМ в поддержку Вооруженных сил Украины. Кроме того, к ним присоединились некоторые страны, не входящие в НАТО, такие как Австралия, Швеция, Швейцария и Ирландия, которые в течение последних четырех лет также активно поддерживали Украину.<sup>12</sup>

В 2015 году, учитывая все уроки, извлеченные из военных действий в Крыму и на Донбассе, и используя поддержку Запада, Украина приняла четкую стратегию безопасности и всеобъемлющую Военную доктрину и активизировала трансформацию вооруженных сил до желаемого уровня боеготовности для сдерживания полномасштабной агрессии со стороны России. Это обеспечило общую концептуальную основу трансформации в сфере обороны.

Далее, принимая во внимание накопленный опыт и отвечая на призывы военных, участвующих в боевых действиях, и иностранных советников, украинские власти наконец разработали документ, в котором указываются ожидаемые всеми реформы, такие как профессиональные регулярные вооруженные силы, готовые к развертыванию резервы, стандарты НАТО и соответствующие бюджетные ассигнования. В феврале 2016 года Совет наци-

---

<sup>11</sup> Måns Hanssen, *International Support to Security Sector Reform in Ukraine. A Mapping of SSR Projects* (Sandö – Stockholm: Folke Bernadotte Academy, 2016), <https://fba.se/en/how-we-work/research-policy-analysis-and-development/publications/international-support-to-security-sector-reform-in-ukraine/>.

<sup>12</sup> Hanssen, *International Support to Security Sector Reform in Ukraine*.

ональной безопасности и обороны Украины принял Концепцию развития сектора безопасности и обороны Украины.<sup>13</sup>

В частности, в документе подчеркивается угроза, исходящая от России, и содержится призыв к «приоритетному развитию разведывательного потенциала Украины», «профессионализации сил обороны и созданию необходимого военного резерва», «совершенствованию системы территориальной обороны» для создания активного резерва Вооруженных Сил Украины, внедрения практической модели взаимодействия частей территориальной обороны с вооруженными формированиями страны» и др.

Для украинских вооруженных сил это было дополнительно детализовано в практических планах структурных реформ, предусмотренных «Государственной программой развития Вооруженных сил Украины до 2020 года».<sup>14</sup> В программе обозначены пять стратегических целей (вставка 3) и представлены ориентировочные финансовые показатели стоимости их реализации. Так же, как и аналогичная предшествовавшая про-НАТО программа 2005 года, она снова призывает к введению стандартов НАТО, профессионализации активного компонента и созданию соответствующего резерва.

Фактически, Украина довольно быстро удовлетворила многие рекомендации RAND, например, о создании Совместного оперативного штаба. Закрепление в законе гражданского и политического статуса министра обороны заняла немного больше времени, но в 2018 году это наконец произошло в законе «О национальной безопасности Украины».<sup>15</sup>

Однако разработка концептуальных документов и планов реформирования, увеличение численности войск, закупка вооружений и повышение боевой подготовки оказались в реализации проще, чем изменение культуры в оборонном планировании или управлении человеческими ресурсами (включая гендерный вопрос). Пока прогресс в вопросах управления личным составом выглядит несколько менее впечатляюще, чем в структурно-технических преобразованиях в оборонных учреждениях Украины.

В 2018 году в презентации Минобороны «Белая книга 2017. Вооруженные силы Украины» впервые специальный раздел был посвящен службе женщин.<sup>16</sup> В нем также говорилось о скромном прогрессе в реализации «Концепции военно-кадровой политики до 2020 года», разработанной в сотрудничестве с ЦДСО – Норвежским центром добропорядочности в секторе

<sup>13</sup> “Decree of the President of Ukraine No. 92/2016,” 2016, [www.president.gov.ua/documents/922016-19832](http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832).

<sup>14</sup> “The State Program for the Development of the Armed Forces of Ukraine until 2020,” Ministry of Defense of Ukraine, 2017, [www.mil.gov.ua/content/oboron\\_plans/2017-07-31\\_National-program-2020\\_en.pdf](http://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/2017-07-31_National-program-2020_en.pdf).

<sup>15</sup> «О национальной безопасности Украины», Верховная рада Украины, Закон Украины, 2018, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

<sup>16</sup> *White Book 2017. The Armed Forces of Ukraine* (Kyiv: Ministry of Defense of Ukraine, 2018), [www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2017\\_eng\\_Final\\_WEB.pdf](http://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2017_eng_Final_WEB.pdf).

### **Вставка 3. Стратегические цели «Государственной программы развития Вооруженных сил Украины до 2020 года»**

1. Развитие системы командования и управления ВСУ в соответствии со стандартами НАТО.
2. Совершенствование системы оборонного планирования, внедрение прозрачного и эффективного управления ресурсами с использованием современных евроатлантических подходов.
3. Приобретение способностей Вооруженных Сил Украины, необходимых для гарантированного отражения вооруженной агрессии, национальной обороны и участия в поддержке международного мира и безопасности.
4. Создание единой системы управления логистикой и совершенствование системы медицинского обеспечения Вооруженных Сил Украины по стандартам НАТО.
5. Профессионализация Вооруженных Сил Украины и создание необходимого военного резерва Вооруженных Сил Украины.

обороны. Между тем, несмотря на достигнутый прогресс, предстоит еще многое сделать, чтобы изменить все еще живую постсоветскую культуру управления персоналом в Вооруженных Силах в соответствии с лучшими демократическими стандартами.

В этой связи медленным, но неуклонным улучшениям в области безопасности человека, гендерных вопросов, демократического управления и других аспектов строительства оборонных институтов в Украине должна в немалой степени способствовать целевая поддержка международных организаций, таких как НАТО, ЕС и ОБСЕ, а также постоянные усилия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). С момента своего создания в 2000 году центр ДКВС создал комплексную платформу относящихся к вопросу исследований и публикаций, которые были полезны не только для строительства оборонных институтов Украины, но и для реформирования других институтов сектора безопасности.<sup>17</sup>

### **Заключение**

В общем и в целом, в довоенный период 1991-2013 гг. самообман, порожденный Будапештским меморандумом, ограничения из-за неэффективной экономики, непоследовательность в национальной стратегии (неприсоединение – НАТО – неприсоединение) и последующее пренебрежение требованиями национальной обороны привели к неясным военным стратегиям и

---

<sup>17</sup> "Ukraine. Democratic Security Sector Governance," DCAF, 2017, <https://ukrainesecuritysector.com>.

декларативному, а не действительному процессу строительства оборонных институтов.

С положительной стороны, в период строительства в мирное время, Украина пыталась компенсировать влияние своей экономической слабости на оборону посредством активного сотрудничества с НАТО, со странами-партнерами, такими как Швеция и Швейцария, и участия в миротворческих операциях под эгидой ООН, НАТО и ЕС. Однако весной 2014 года реакция Вооруженных сил Украины на агрессию выявила серьезные недостатки во всех аспектах, кроме воли народа защищать страну.

К середине 2018 года, за четыре года войны, Украина мобилизовала, оборудовала и обучила значительные силы, которые в 2018 выглядели гораздо более способными сражаться, противостоять вторжению российских войск и нанести им серьезный урон, если они захотят начать еще одну инвазию.

Похоже, что в целом в Украине уже сложился консенсус по вопросу создания эффективных комплектуемых на добровольном принципе вооруженных сил с маневренным регулярным компонентом, поддерживаемым готовым к развертыванию резервом, которые совместно способны сдерживать возможную агрессию со стороны России. Как показывает предыдущий опыт, конечные результаты этих усилий будут зависеть не только от украинцев, но и от сотрудничества с их партнерами. Украина сделает все возможное, чтобы принять стандарты НАТО и приветствует поддержку со стороны стран НАТО, но в настоящее время она должна полагаться в первую очередь на собственный человеческий, военный и промышленный потенциал.

### **Отказ от ответственности**

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

### **Об авторе**

**Леонид Поляков** является председателем Совета экспертов Центра исследований по вопросам армии, конверсии и разоружения – мозгового центра в Киеве. Он был заместителем министра обороны Украины с марта по май 2014 и советником парламентского Комитета по безопасности и обороне. До этого он был первым заместителем министра обороны, 2005-2008, и директором военной программы Центра Разумкова, 2000-2005. В его академической карьере входят стипендия Гарвардского университета, Военный колледж армии США, Военная академия имени Фрунзе и Киевское командное военное училище. Полковник в отставке, его послужной список включает должности в Генштабе и Совете национальной безопасности и обороны Украины, а также командные должности в Советской Армии, включая боевую службу в Афганистане. *E-mail*: leonpol2006@gmail.com.

Издание *Connections: The Quarterly Journal*, том 17, 2018 осуществляется при поддержке правительства Соединенных Штатов.