

ПИР – ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИИ

~~НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ~~

№ 7

Юрий Федоров

**ВОЕННАЯ РЕФОРМА И ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ
НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ В РОССИИ**

МОСКВА, 1998

Научные Записки ПИР-Центра №7

Юрий Федоров

Профессор МГИМО (Университета) МИД РФ

ВОЕННАЯ РЕФОРМА И ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ

НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ В РОССИИ

Настоящие «Записки» подготовлены в рамках проекта ПИР-Центра
«Гражданский контроль над военными структурами в России»

Под редакцией кандидата политических наук руководителя рабочей группы по военно-гражданским отношениям ПИР-Центра
Дмитрия Евстафьева

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава I. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИИ	6
Основные моменты подготовки реформы вооруженных сил Российской Федерации	6
Дискуссия о характере военной реформы в 1996-1997 годах	9
Основные направления реформы вооруженных сил	16
Проблема численности вооруженных сил	19
Глава II. ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО И ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ В РОССИИ	23
Трактовка гражданского контроля над вооруженными силами в Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности ...	23
Содержание и сущность гражданского контроля над вооруженными силами	24
Оценки состояния политического и гражданского контроля над вооруженными силами в России	26
Особенности политического контроля над вооруженными силами в России.....	29
Заключение	38
Источники, литература и комментарии	39

Научные Записки ПИР-Центра №7

Москва, 1998

Выходят три раза в год

Издаются с января 1996 года

Настоящие «Записки» подготовлены в рамках проекта
«Гражданский контроль над военными структурами в России»
при поддержке Фонда Мотт (C.S. Mott Foundation)

Рабочая группа по военно-гражданским отношениям Экспертно-консультативного совета	
Дмитрий Евстафьев, директор проекта и редактор доклада	Леонид Ивлев
Александр Батьковский	Игорь Николайчук
Владимир Белоус	Пол Стоктон
Александр Жилин	Виктор Ткачев
	Юрий Федоров

Мария Верникова, секретарь редакции
Вячеслав Зайцев - бухгалтерия
Елена Трофимова – Компьютерное обеспечение
Наталья Харченко – распространение

Экспресс-доставка за рубеж: Post International
Международная связь: Комстар
Мобильная связь: МТС
Отпечатано в России

Адрес для писем: Россия, Москва, 117454, а/я 17, ПИР-Центр, проект «Гражданский контроль над военными структурами в России»

Телефон редакции: +7+095-335-1955 (многоканальный)

Факс: +7+503-234-9558

Электронная почта: info@pircenter.org

Представительство в Интернет: <http://www.pircenter.org>

Распространяется в Москве, Акмоле, Алма-Ате, Баку, Бишкеке, Вильнюсе, Душанбе, Ереване, Киеве, Минске, Риге, Таллине, Ташкенте, Тбилиси, Днепрпетровске, Екатеринбургe, Красноярске, Новосибирске, Обнинске, Санкт-Петербурге, Северодвинске, Челябинске, Атланте, Афинах, Вашингтоне, Вене, Гарварде, Женеве, Лондоне, Монтерее, Нью-Йорке, Принстоне, Сан-Франциско, Стокгольме, Токио, Франкфурте

Подписку можно оформить в редакции, за наличный или безналичный расчет. Отдельные номера журнала можно приобрести там же. В розничную продажу не поступает. Тел. +7+095-335-1955.

Annual subscription overseas: please, send requests to fax +7+095-234-9558 or e-mail: subscription@pircenter.org.

Checks or wire transfers. Express mail delivery.

Тираж: 900 экз.

Подписано в печать: 3 марта 1998 года

- Материалы «Научных Записок» не могут быть воспроизведены полностью либо частично в печатном, электронном или ином виде, иначе как с письменного разрешения Издателя
- Публикуемые в «Записках» материалы, суждения и выводы могут не совпадать с точкой зрения ПИР-Центра и являются исключительно взглядами авторов.
- ПИР-Центр приветствует направление рукописей. Пожалуйста, предварительно запрашивайте описание требований, предъявляемых нами к рукописям (высылается по почте, электронной почте или по факсу). Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

Издатель: ПИР-Центр политических исследований

Роланд Тимербаев, президент

Владимир А. Орлов, директор и член Совета

Владимир А. Мау, член Совета

Юрий Е. Федоров, член Совета

© ПИР-Центр, 1998

Научные Записки ПИР-Центра №7

ВВЕДЕНИЕ

Принципиальные перемены, происходящие в девяностые годы в политическом устройстве и экономике России, в ее положении в системе международных отношений, придали первостепенную важность проведению глубокой военной реформы.

В бывшем СССР была создана огромная военная машина, включавшая в себя вооруженные силы, военно-промышленный комплекс, научные учреждения и конструкторские бюро, высшие учебные заведения и иные институты и структуры, предназначенная для глобального военного противоборства с основными центрами силы окружающего мира - США и НАТО, Китаем и Японией, а также для обеспечения военно-политической и идеологической экспансии в Азии, Африке и Латинской Америке.

Прекращение конфронтации с внешним миром, изменение стратегического положения страны на международной арене, кардинальное сокращение ее экономических возможностей привели к тому, что прежние вооруженные силы и военная промышленность потеряли свой *raison d'être*, стали в значительной мере *общественно-избыточными*. Перед обществом в целом и, особенно, перед государственным руководством России встала исключительно трудная задача адаптации военной машины к новым реальностям. Решение этой задачи, как показывает опыт нескольких прошедших лет, сталкивается с большими сложностями.

С одной стороны, высока социальная цена такой адаптации. Крупные сокращения армии и неизбежное свертывание военного производства уже обернулись ухудшением материального положения и снижением общественного статуса многочисленных социальных групп. Это, естественно, вызвало их негативную реакцию, спровоцировало в какой-то мере отторжение ими политики реформ в целом и рост ностальгических настроений. *С другой*, - необходимые преобразования сталкиваются с сопротивлением элитных кругов вооруженных сил, военно-промышленного и военно-научного комплексов. Реформа военной машины, помимо всего прочего, кардинальной реформы российских вооруженных сил и военной промышленности. Бывшая советская военная машина представляет собой слишком инерционную систему для того, чтобы адаптироваться к пост-конфронтационным условиям внутри и вне страны без мощных

приведет к существенному ослаблению их влияния и роли в политической и государственной системах страны, поставит под вопрос возможность практически бесконтрольно распоряжаться, как это было в прошлом, огромными материальными ресурсами.

Приведение вооруженных сил и военной промышленности в соответствие с экономическими возможностями России и ее новым геостратегическим положением - лишь одна из сторон военной реформы. Другая состоит в изменении их места и роли в обществе. В частности, все более необходимым является развитие и установление над ними гражданского контроля. В бывшем СССР они складывались и функционировали как привилегированная, во многом доминирующая над обществом и, во всяком случае, полностью *закрытая* от него система. Такое положение дел несовместимо с происходящим в России после 1991 года становлением новых, отвечающих демократическим принципам государственных институтов и правовых норм. Важно при этом подчеркнуть, что представление о взаимосвязи между эффективным гражданским контролем над вооруженными силами и спецслужбами, с одной стороны, и демократизацией, с другой, в настоящее время вышло за пределы академических размышлений и выводов и приобрело, по сути дела, международно-правовой характер.

Оно зафиксировано, например, в принятом ОБСЕ в декабре 1994 года Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности. В параграфе 20 этого документа говорится, что "государства-участники рассматривают демократический политический контроль над военными и военизированными силами, силами внутренней безопасности, а также разведывательными службами и полицией как незаменимый элемент стабильности и безопасности. Они будут содействовать интеграции своих вооруженных сил с гражданским обществом в качестве важного проявления демократии"¹.

Ряд экспертов и наблюдателей полагает, и не без оснований, что гражданский и политический контроль является необходимой предпосылкой самой импульсов со стороны общества и политического руководства государства².

Учитывая обе эти стороны военной реформы, данная работа преследует двойную *цель*. Она, **во-первых**, состоит в том, чтобы проанализировать начавшуюся летом 1997 года реорганизацию

Научные Записки ПИР-Центра №7

российских вооруженных сил и предшествовавшую ей дискуссию, попытаться оценить в какой мере эта реорганизация соответствует задачам адаптации военной машины к новым потребностям обеспечения безопасности России и, что не менее важно, экономическим возможностям страны. **Во-вторых**, представляется важным описать основные компоненты системы гражданского контроля над

военной машиной и оценить насколько они реализуются в современной России. В этой связи особое значение имеет анализ системы государственных органов, предназначенных для управления вооруженными силами и контроля над ними, и их возможности стимулировать глубокую военную реформу.

Научные Записки ПИР-Центра №7

ГЛАВА I. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИИ

16 июля 1997 года президент Борис Ельцин подписал Указ “О первоочередных мерах по реформированию Вооруженных Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры”. Реализация этого указа и других распоряжений президента, относящихся к данной проблематике, означает, как часто предполагается, начало давно ожидаемой реформы российских вооруженных сил. Этим решениям предшествовала почти шестилетняя дискуссия о путях и направлениях военной реформы³, принимавшая подчас, особенно в последнее время, весьма острый характер, и отражавшая интересы различных сегментов российского общества.

1. Основные моменты подготовки реформы Вооруженных сил Российской Федерации

Необходимость серьезных организационных изменений вооруженных сил бывшего СССР и пересмотра некоторых доктринальных установок была осознана сравнительно небольшой частью советской военной элиты к середине 80-х годов. В частности, размышления на этот счет содержались в опубликованных в то время статьях видного военного деятеля, тогдашнего начальника Генерального штаба Вооруженных сил Николая Огаркова. Во второй половине 80-х годов соответствующие вопросы ставил, например, перед руководством маршал Сергей Ахромеев. К этому моменту становилось все более ясным, что доктрина, принципы организации и применения советской армии, многие из которых были разработаны и приняты еще в первые послевоенные годы, не соответствуют более складывающейся в мире обстановке, уровню и характеру технического оснащения вооруженных сил.

Свою роль в стимулировании такого рода поисков сыграл опыт перестройки американской армии после вьетнамской войны. Весьма важное значение имело поражение в Афганистане, показавшее, что советские вооруженные силы не готовы к ведению крупномасштабных контрпартизанских войн⁴. Самое серьезное беспокойство в советских военных кругах вызвала война в Заливе, продемонстрировавшая возможности новых сверхточных систем оружия, а главное - новых средств связи, разведки и управления войсками, методов боевой подготовки и совершенствования взаимодействия различных видов и родов вооруженных сил. Все это свидетельствовало, что военная машина бывшего СССР устаревает и теряет способность к ведению войн, которые, как считали

многие эксперты, будут характерны для двадцать первого века. Соответственно, возникал вопрос о повышении эффективности вооруженных сил, приведения их в соответствии с требованиями глобального военного противостояния в новых условиях. Однако руководство министерства обороны бывшего СССР в последние годы его существования отвергало практически любые предложения по реформированию армии.

В демократическом движении, приобретшем в бывшем СССР особый размах в 1990 -1991 годах, военная реформа виделась под иным углом зрения. К ее основным целям относили не наращивание боевых возможностей, но департизацию, деполитизацию и иногда демократизацию армии, встраивание ее в систему демократических институтов; сокращение вооруженных сил и, одновременно, их трансформацию в относительно небольшой по численности, построенный на современных принципах и отвечающий требованиям оборонительной достаточности инструмент не глобальной военно-политической экспансии и конфронтации, но обеспечения внешней безопасности государства. В наиболее широком плане речь шла о принципиальной демилитаризации общества и создании системы подлинного гражданского контроля над военной машиной. Эта проблематика, однако, не получила сколько-нибудь серьезного развития в российских политической и государственной элитах, основное внимание которых в постсоветский период было сосредоточено на вопросах реорганизации и реформирования собственно вооруженных сил⁵.

После краха СССР в значительной части российских руководящих кругов утвердилась мысль о том, что вооруженные силы новой России должны стать гораздо более компактными, эффективными и мобильными, чем бывшая советская армия, построенными полностью или главным образом на профессиональной основе. Основные усилия должны были быть сосредоточены на улучшении их качественных характеристик при заметном снижении количественных параметров, в том числе в результате сокращения многих слабо укомплектованных частей и соединений и доведения остальных до полного состава. Эту точку зрения разделяли президент России, бывший министр обороны Павел Грачев и многие другие российские политические и военные деятели.

“В результате коренной реформы вооруженных сил, - подчеркивал, например, президент России Борис Ельцин, - наша страна должна иметь небольшую по численности, профессиональную мобильную армию, дислоцированную в регионах,

Научные Записки ПИР-Центра №7

пригодных для создания нормальных жизненных условий и организации боевой учебы, на направлениях наибольшей концентрации внешних и внутренних угроз безопасности. ... Вооруженные силы должны быть полностью деполитизированы [...] Нужно следить, чтобы сокращение армии не производилось за счет профессионалов - офицеров и прапорщиков: ведь именно они должны стать основой новой профессиональной армии”⁶.

Такая постановка вопроса была порождена тремя основными причинами. **Первая** - весьма ограниченные финансовые ресурсы, которые могут быть выделены для обеспечения национальной обороны. Если в бывшем СССР в последние десятилетия его существования на военные нужды выделялось по разным подсчетам от 15 до 25 процентов ВВП, то в России в 90-е годы по официальным данным - между шестью и тремя с половиной процентами ВВП, причем объем самого российского валового внутреннего продукта значительно снизился по сравнению с советским. **Вторая** причина - сложившаяся в стране демографическая ситуация. Количество призывников явно недостаточно для поддержания вооруженных сил, сопоставимых по своим масштабам с бывшей советской армией. **Третья**, наконец, - осознание влиятельной частью российских государственных, политических и военных элит, что стратегические задачи российской армии после окончания *холодной войны* принципиально изменились, что, прежде всего, необходимо переключение внимания с глобального противостояния на проблемы локального масштаба.

Первая более или менее конкретная концепция будущей принципиально новой, значительно меньшей в количественном отношении армии была предложена в 1992 году тогдашним министром обороны Грачевым. Ее ключевым элементом стала идея создания мощных мобильных группировок, базирующихся в глубоком тылу, состоящих из полностью укомплектованных, хорошо обученных и снабженных авиационных, воздушно-десантных, мотострелковых и танковых соединений, способных к быстрой переброске на угрожаемые направления. Необходимость создания таких сил была особо подчеркнута в утвержденных в конце 1993 года “Основных положениях военной доктрины Российской Федерации”, где говорилось о “мобильных силах, способных к переброске в короткие сроки, к развертыванию и ведению маневренных действий в любом направлении (любом районе), где может возникнуть угроза Российской Федерации”⁷.

В последнее время эта концепция была дополнена идеей создания мобильных соединений *двойного*

или даже *многократного* базирования. По мнению ее автора, нынешнего командующего Воздушно-десантными войсками генерала Георгия Шпака, разработки первой половины 90-х годов не были продуманы с экономической и технической точек зрения⁸. Так, по его расчетам, переброска только одной мотострелковой дивизии со всем ее вооружением, техникой и запасами потребует 63-67 железнодорожных эшелонов, а осуществить это при помощи авиации практически невозможно. В этих условиях, считает он, необходимо развернуть систему передовых баз и складов, где должны быть сосредоточены запасы боевой и иной техники, тяжелого вооружения и материальных средств. Доставка на эти базы личного состава соединений мобильного резерва Верховного главнокомандования, по мнению Шпака, технически возможна, причем в относительно короткие сроки⁹.

Вместе с тем, наряду с проектами, предполагавшими действительно кардинальные перемены в российских вооруженных силах, в военной элите страны разрабатывались концепции, нацеленные лишь на некоторые их косметические изменения, при сохранении в основных своих чертах их традиционной структуры и традиционных задач. Особое внимание при этом уделялось не столько изменениям в вооруженных силах, сколько установлению контроля Генерального штаба над вооруженными формированиями других министерств и ведомств. Сторонником такого подхода был, в частности, бывший в 1996 - 1997 годах министром обороны генерал Игорь Родионов.

Практические шаги по перестройке вооруженных сил в 1992-1996 годах оказались весьма слабо сопряженными с концептуальными разработками. Они сводились, главным образом, к сокращению численности армии и попыткам дополнить призыв службой по контракту. Однако, сокращение штатной численности войск, подчиненных министерству обороны (с 2,8 миллионов военнослужащих в мае 1992 года до примерно 1,7 миллионов военнослужащих в 1997 году), проходило механически и не соотносилось с какой-либо планомерной перестройкой структуры вооруженных сил. Начатое в 1992 году привлечение на военную службу по контракту не привело к желаемым результатам. В 1997 году в составе вооруженных сил насчитывалось около 230 тысяч контрактников, причем примерно половина из них - женщины, в значительной мере - жены офицеров. Между тем, три четверти сержантских должностей в войсках занимают служащие по призыву¹⁰. Оказался дезавуирован подписанный 16 мая 1996 года указ президента Ельцина “О переходе

Научные Записки ПИР-Центра №7

к комплектованию должностей рядового и сержантского состава Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации на контрактной основе”.

Причин отсутствия реального реформирования вооруженных сил несколько. Прежде всего, в 1992-1994 годы внимание и ресурсы государственного и военного руководства были поглощены разделом бывших вооруженных сил СССР между новыми независимыми государствами и сложнейшими проблемами, возникшими в армии в связи с выводом войск из ряда стран бывшего Варшавского договора и прибалтийских государств. События далее развивались таким образом, что практически сразу же после решения, по крайней мере предварительного, этой группы вопросов была развязана война в Чечне. Она заблокировала любые попытки реформирования или даже реорганизации вооруженных сил.

Вместе с тем, отсутствие сколько-нибудь заметного реформирования вооруженных сил в соответствии с новыми требованиями было обусловлено также позицией ряда российских военных руководителей. Так, в мае 1996 года тогдашний начальник Генерального штаба Вооруженных сил России генерал Михаил Колесников заявил: “Учитывая весь спектр условий, особенно внутренних, на мой взгляд, под реформой в армии в современных условиях следует понимать не коренную ломку структуры Вооруженных Сил и уж никак не сокращение их численности, которая достигла допустимого предела, а преобразования в ВС, которые позволили бы им успешно решать возложенные на них задачи по обороне страны. В первую очередь, это совершенствование систем и средств связи и управления, форм и способов вооруженной борьбы, повышение уровня оснащенности современными образцами вооружений и военной техники, степени укомплектованности и обученности личного состава, создание оптимального состава законодательной и уставной базы”¹¹. Иными словами, вместо приспособления вооруженных сил к реальным внешнеполитическим условиям России и ее экономическим возможностям, в том числе и за счет сокращения личного состава под реформой армии подразумевалось, прежде всего, ее перевооружение и перевооружение новыми средствами связи, управления и так далее.

Такие настроения получили особое развитие в среде высшего военного руководства России, когда после окончания войны в Чечне, в июле 1996 года министром обороны был назначен генерал Родионов. Последний, как следует из его высказываний, был противником реальной

адаптации армии к новым стратегическим и экономическим условиям, разделял весьма консервативные, близкие к традиционно-советским взгляды относительно доктринальных установок и военного строительства. Позиция Родионова и его окружения стала серьезным тормозом реформы вооруженных сил. Так, например, в ноябре 1996 года в Совете обороны было принято решение подготовить к маю 1997 года проект новой военной доктрины. Но министерство обороны настаивало на том, чтобы перенести сроки подготовки доктрины на два с половиной года, увязывая, одновременно, начало военной реформы с утверждением новой доктрины¹².

Возникли острые противоречия между руководством министерства обороны и новым, созданным летом 1996 года органом - Советом обороны, ответственным секретарем которого до осени 1997 года был Юрий Батулин. Согласно Указу президента Ельцина “О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации” от 26 ноября 1996 года Совету обороны было поручено разработать концепцию военного строительства на срок до 2005 года и предложения по упорядочению состава, структуры и численности государственных органов и сил обеспечения безопасности государства¹³. В центре этой дискуссии было несколько принципиально важных вопросов: о финансировании мероприятий по военной реформе, о соотношении мер по разработке и принятию новой военной доктрины и проведения реформы, о подчиненности Генерального штаба, о потенциальных противниках и характере гипотетически возможных войн, в которых придется действовать российским вооруженным силам и так далее. Споры по этим вопросам длились почти год и привели к откладыванию практических мер по реорганизации вооруженных сил.

Видимо, осознав, что дальнейшее промедление с реформированием вооруженных сил грозит серьезными политическими последствиями, президент Ельцин 22 мая 1997 года на заседании Совета обороны РФ снял Родионова с поста министра обороны, назначив вместо него командующего Рaketными войсками стратегического назначения (РВСН) генерала Игоря Сергеева. Попавшие в печать высказывания Ельцина, сделанные им на этом заседании, свидетельствовали о весьма серьезном положении, сложившемся в российских вооруженных силах. “Армия должна чувствовать, что она находится в реформируемой стране, где финансовые ресурсы ограничены, - подчеркнул, в частности, президент России. [...] Дошли до того, что не хватает тарелок и ложек, и тем не менее упорно не происходит

Научные Записки ПИР-Центра №7

сокращение численности Вооруженных сил и сокращения числа генералов”. Ельцин также заявил, что к 2000 году доля расходов на армию во внутреннем валовом продукте должна составить три – три с половиной процента, тогда как сегодня эта цифра составляет пять процентов¹⁴.

Последнее особенно интересно, ибо военные расходы согласно официально утвержденному федеральному бюджету составляли в 1996-1997 годах от 3,3 до 3,6 процентов ВВП. Это подтвердил также заместитель начальника Административного департамента аппарата правительства РФ, ответственный секретарь Комиссии по финансовому и экономическому обеспечению военной реформы при Совете обороны генерал Александр Пискунов. “На содержание Вооруженных сил, - подчеркнул он, - уходит до пяти процентов валового внутреннего продукта. Но по факту эти расходы даже выше названной величины. И это при том, что бюджетные назначения в последние годы не превышали четырех процентов ВВП”¹⁵. Иными словами, неясно, из каких источников на нужды российской армии выделялось в последние годы еще около одного - полутора процентов ВВП, что составляло от 20 до 30 триллионов рублей и было, например, в один - полтора раза больше, чем расходы федерального бюджета 1997 года на образование или на органы внутренних дел вместе с внутренними войсками.

На указанном заседании 22 мая 1997 года президент поручил в двухмесячный срок подготовить и представить в Совет обороны конкретные предложения по преобразованию российских вооруженных сил. Вслед за этим были созданы две правительственные комиссии, призванные решить комплекс практических вопросов реформирования армии. Первая из них, по вопросам военной реформы и военного строительства, была образована под председательством премьер-министра Виктора Черномырдина, вторая - по проблемам финансово-экономического обеспечения реформы - под руководством первого вице-преьера Анатолия Чубайса.

К середине июля 1997 года Генеральный штаб, начальником которого в мае 1997 года стал генерал Анатолий Квашнин, подготовил свои предложения по реорганизации вооруженных сил. Эти предложения, по крайней мере, в основных своих чертах рассматривались 9 июля 1997 года на заседании Комиссии по военной реформе и военному строительству при Совете министров РФ под председательством премьер-министра Черномырдина, а через неделю - 16 июля 1997 года были доложены президенту и утверждены им в

виде Указа “О первоочередных мерах по реформированию Вооруженных Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры”. В сентябре 1997 года президент Ельцин утвердил представленный министерством обороны *замысел* реформирования вооруженных сил - двухстраничный документ, в котором сформулированы основные идеи их перестройки¹⁶. В конце ноября 1997 года состоялось очередное заседание Комиссии по военной реформе и военному строительству, на котором, в частности, было согласовано новое военно-административное деление страны, охватывающее не только вооруженные силы, но и структуры других военизированных ведомств.

Таким образом, во второй половине 1997 года реформа - или реорганизация - вооруженных сил приобрела практические очертания, хотя темпы и направления ее реализации пока остаются неясными. Важно при этом подчеркнуть, что основные директивные документы, определяющие ее масштабы и характер, разрабатывались внутри военного ведомства, рассматривались и утверждались в высших структурах исполнительной власти в ускоренном порядке без привлечения Совета безопасности и Совета обороны и без предварительного утверждения документов доктринального характера.

2. Дискуссия о характере военной реформы в 1996-1997 годах

В ходе подготовки реформы вооруженных сил сформировалось несколько подходов к ее содержанию, затрагивающих не только сугубо военные, но и крупные политические вопросы. **Первый** из них в наиболее четкой форме был выражен в статьях и выступлениях бывшего министра обороны Родионова и, по сути дела, отражал взгляды традиционалистски настроенной части военного руководства. **Второй** разрабатывался в аппарате Совета обороны и выражал, как можно предположить, установки более прагматически ориентированной части военной и государственно-политической элит. **Третий** принадлежит видному военному и государственному деятелю - бывшему первому заместителю министра обороны, нынешнему Государственному военному инспектору - секретарю Совета обороны Андрею Кокошину и представляет, судя по его публичным выступлениям, своего рода доктринальное обоснование проходящей реформы.

2.1. Взгляды генерала Родионова

Научные Записки ПИР-Центра №7

В широком концептуальном плане Родионов исходил из того, что, несмотря на прекращение военно-политической конфронтации после краха СССР, внешние военные угрозы безопасности России не только сохраняются, но и даже обостряются. Так, в частности, на пресс-конференции 16 января 1997 год он подчеркнул: “Сегодня модно говорить об отсутствии военных угроз для России. В реальной, реалистической, ответственной политике стремление выдать желаемое за действительное чревато крахом, национальной катастрофой. Объективная реальность такова, что нынешний трудный этап возрождения и становления России характеризуется обострением целого ряда угроз, касающихся самих основ нашего государства, его целостности, его статуса, сохранения национального достоинства и достоинства нашего народа, российских национальных интересов”¹⁷.

В выступлениях бывшего министра обороны говорилось и о том, что “по периметру границ СНГ существуют источники военной опасности, которые при определенных условиях могут перерасти в непосредственную военную угрозу”¹⁸, и что российская армия постоянно слабеет и может окончательно развалиться уже в будущем десятилетии. Большой резонанс вызвало сенсационное заявление Родионова 25 декабря 1996 года на международной научно-практической конференции “Развитие стратегического партнерства и военно-политической интеграции государств-участников СНГ”. В нем к наиболее масштабным потенциальным угрозам он отнес рост влияния США и расширение НАТО, а также упомянул в качестве возможных противников России Турцию, Иран, Пакистан, Японию и Китай¹⁹.

Весьма критически оценивая деятельность политического руководства России, обвиняя его фактически в развале вооруженных сил и ослаблении обороноспособности страны, отождествляя антивоенные взгляды с прозападными, а последние - с антироссийскими, Родионов настаивал на воссоздании армии, способной вести крупномасштабные войны. “Благодаря *антивоенному* прозападному курсу правительства и антипатриотической, антироссийской позиции части средств массовой информации у отдельных слоев населения сложились искаженные представления об армии, военной безопасности страны, необходимости укрепления ее обороны, - подчеркивал он. - [...] Сейчас мы ориентированы лишь на готовность к ведению военных действий в локальных войнах, вооруженных конфликтах *низкой интенсивности* и в миротворческих акциях. О крупномасштабной

войне теперь говорить не принято. Она, по мнению современных политиков, нам теперь не угрожает. Убедив себя в этом, мы делаем ставку на малую армию, комплектуемую по контракту. Но мы не Швейцария, и не Дания, и даже не Италия и не Франция и уложиться в заранее взятые с потолка цифры численности ВС мы не сможем - геостратегическое положение у нас другое, просторы иные, соседи разные и национально-государственные интересы России отличаются от других стран”²⁰.

Развивая такого рода доктринальные установки, Родионов выступал против создания в российской армии относительно компактных мобильных сил, настаивая, чтобы все вооруженные силы обладали высокой степенью мобильности, отвергал предложения по изменению их видовой структуры. Более того, кадровая армия мирного времени, по мнению Родионова, воспроизводившего традиционные советские военные взгляды, по сути дела, должна была вести военные действия в течении относительно короткого времени, для того, чтобы дать возможность развернуть заранее подготовленную многомиллионную *народную армию*, которая и должна была бы нести основное бремя *крупномасштабной* войны²¹.

Наряду с этим, большое значение Родионов придавал развитию военной интеграции в рамках СНГ, рассматривая новые независимые государства как сферу стратегических интересов России, а военное сотрудничество с ними - как инструмент укрепления российской обороноспособности. “В первую очередь, - утверждал он, - в сферу стратегических интересов России входят независимые государства СНГ, являвшиеся еще недавно республиками бывшего СССР. ... Всемирное развитие и укрепление военно-интеграционных процессов полностью соответствует стратегическому курсу России в отношениях с другими странами СНГ, определенному Указом президента РФ № 940. [...] Расширение военного сотрудничества и интеграции в рамках СНГ сегодня следует рассматривать и как один из важнейших элементов укрепления нашей национальной обороны и безопасности”²².

Соглашаясь на словах после назначения министром обороны с сокращением штатной численности вооруженных сил до 1,2 миллиона военнослужащих, Родионов на деле выступал против такого рода ограничений. Так, в опубликованном сразу же после своего снятия с поста министра обороны заявлении, он подчеркнул: “Предложенное сокращение численности армии и флота России до 1,2 миллиона человек не позволяет на должном уровне решать задачи, определенные в

Научные Записки ПИР-Центра №7

ныне действующих Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»²³.

Большое значение Родионов придавал существенному увеличению финансирования вооруженных сил. При этом он обуславливал начало военной реформы выделением крупных дополнительных ассигнований на военные нужды. Он и его окружение доказывали, причем не без оснований, что, сокращение офицерского корпуса согласно действующему законодательству, требует крупных денежных выплат. Крупные ресурсы необходимы также для сокращения числа частей и соединений, в том числе на транспортировку вооружений и военной техники, их консервацию и частичную утилизацию, проведение природоохранных мероприятий и так далее. По расчетам министерства обороны на эти цели требовалось бы примерно в два раза больше средств, чем на выплату единовременных пособий увольняемым офицерам, обеспечение их жильем и на другие социальные нужды. Средства массовой информации достаточно широко цитировали расчеты, согласно которым, например, сокращение штатной численности вооруженных сил на 200 тысяч военнослужащих, в при котором потребуются уволить в запас 70 тысяч человек, потребует примерно 10 триллионов (деноминированных) рублей²⁴, а расформирование одного полка обойдется примерно в три с половиной раза дороже, чем его содержание в слабо укомплектованном состоянии.

Бюджетные заявки министерства в 90-е годы, как правило, примерно в два - два с половиной раза превышали выделяемые ему в федеральном бюджете средства. Так, осенью 1996 года министерство обороны потребовало выделения в 1997 финансовом году 260 триллионов рублей, что составило бы примерно 10% ВВП и около половины всех расходов федерального бюджета. По заявлению Родионова, «это - жизненно необходимая величина для того, чтобы сохранить имеющийся научно-технический уровень оборонного производства»²⁵. Трудно предположить, что тогдашнее руководство министерства обороны не понимало заведомую неприемлемость такого рода притязаний. Увеличение военных расходов до 10% ВВП означало бы, помимо всего прочего, окончательный крах социальной сферы, здравоохранения, образования и так далее. Однако подобная позиция была весьма удобной для того, чтобы переложить ответственность за кризисное состояние вооруженных сил на правительство, парламент и другие государственные институты, а также для жестко идеологических обвинений в адрес любых критиков армейской элиты. Так, Родионов комментировал очевидную реакцию на

требования увеличения военных расходов следующим образом: «Предвижу обвинения в свой адрес - снова милитаризация, рост военных расходов и прочие доводы порядком уже надоевшего космополитического бреда»²⁶.

Есть основания предполагать, что расчеты военных финансистов были достаточно обоснованными. Однако они использовались во вполне определенных политических целях, прежде всего для доказательства, что проведение крупных сокращений численности вооруженных сил в обозримое время невозможно. Вполне возможно, что для поддержания в относительно боеспособном состоянии вооруженных сил такого масштаба и профиля, какими они были в конце 1996 года - начале 1997 года действительно необходимо увеличить военные расходы до 10 процентов ВВП. Но тем самым они недвусмысленно свидетельствуют о жизненной необходимости серьезных сокращений армии и флота и четкого определения их стратегических задач, отвечающих как экономическому состоянию страны, так и реальному уровню внешних военных угроз.

Важное место в подходе Родионова и его сторонников к военной реформе занимал вопрос о роли и месте Генерального штаба в системе органов управления как вооруженными силами, подчиненными министерству обороны, так и войсками других министерств и ведомств, прежде всего МВД и Федеральной пограничной службы. В кругах министерства обороны бытовала и широко пропагандировалась точка зрения, что в 90-е годы были созданы так называемые *министерские армии*, чуть ли не превосходящие вооруженные силы по количеству и финансированию. В связи с этим ставилась задача подчинить Генштабу в оперативном отношении все войска и военизированные формирования, независимые от их административной принадлежности. При этом категорически отвергалась идея выведения Генштаба из под прямого подчинения министерству обороны и передаче его под контроль президентских структур или Совета обороны. Несомненно, реализация подобной позиции существенно укрепила бы позиции военного руководства в высших органах государственной власти, но, одновременно, как можно предположить, еще более бы затруднила не только гражданский, но и политический контроль над вооруженными силами²⁷.

В рамках этой же схемы реформирования системы управления вооруженными силами лежало и требование Родионова о том, чтобы назначения основной номенклатуры должностей, замещаемых высшими офицерами, осуществлялись бы не

Научные Записки ПИР-Центра №7

президентом России, но решениями министерства обороны. По предложению Родионова указами президента должны были бы назначаться только на должности командующих армиями и выше²⁸, тогда как в настоящее время, согласно закону “Об обороне”, назначения на должности от подлежащей замещению полковником (капитаном первого ранга) осуществляются президентом. Это позволило бы военному руководству вывести кадровую политику из под политического контроля, причем в наиболее важном ее звене - на уровне командиров дивизий и бригад и других аналогичных соединений. В условиях политической и социальной нестабильности именно эти должностные лица могут сыграть решающую роль в определении позиции и характере действий вооруженных сил в целом.

Наконец, Родионов настаивал на том, чтобы военной реформе и реформе вооруженных сил предшествовали бы разработка и законодательное утверждение новой военной доктрины, определяющей цели и задачи вооруженных сил, характер будущих войн и другие стратегически важные положения. Теоретически, такая позиция является безусловно правильной. Но в конкретных условиях второй половины 90-х годов, когда в российской элите выявились сугубо различные представления о внешних угрозах и способах их нейтрализации, доктринальные споры могли длиться весьма длительное время и привели бы только к еще большему затягиванию перестройки вооруженных сил.

Таким образом, подход бывшего министра обороны к реформированию вооруженных сил, независимо от причин его определивших, объективно отвечал интересам той части военного истеблишмента и военно-промышленной элиты, которая стремится к сохранению, пусть в несколько меньших масштабах, бывшей советской армии с присущими ей стратегическими задачами, массовыми закупками вооружений, не подконтрольностью гражданским властям, стремлением создать своего рода *стратегическое предполье* в ближайшей географической зоне. Родионову удалось выразить эти взгляды в по-своему логичной форме. Однако, независимо от симпатий или антипатий к такого рода позиции, важно подчеркнуть, что она практически нереализуема.

Прежде всего, остается открытым вопрос об источниках материальных ресурсов необходимых для выживания вооруженных сил в их нынешних размерах. Не учитывается то обстоятельство, что сколько-нибудь существенное повышение военных расходов неминуемо приведет государство к экономическому краху. При этом, реализовать

бюджетные требования Родионова и его сторонников можно лишь изменив существующий в России политический режим и установив авторитарное правление, ибо только жесткими внеэкономическими методами можно переориентировать весьма ограниченные материальные ресурсы от социальной сферы и производственных нужд к военной промышленности и армии.

Подход этой части российской элиты к военному строительству не учитывает также негативного отношения большей половины новых независимых государств к интеграции с Россией, в первую очередь, интеграции военной, существующих там весьма серьезных подозрений, что за ней скрывается стремление к восстановлению в той или иной форме новой Российской империи. Поэтому претворение в жизнь такого рода планов и установок, скорее всего, стимулировало бы в государствах СНГ дальнейший рост антироссийских настроений и стремление к обеспечению своей безопасности путем развития военного сотрудничества, вплоть до военных союзов, с третьими государствами²⁹.

Наконец, реализация, пусть не в полной мере, концепции Родионова привела бы к интенсификации конфронтации с ведущими западными государствами и их военными объединениями. В итоге весьма вероятен новый тургонки вооружений, который явно не под силу экономически ослабленной России, и изоляция ее, чреватая дальнейшим ухудшением экономической ситуации.

2.2. Подход Совета обороны

Подход Совета обороны, точнее - его аппарата во главе с Юрием Батуриным к проблемам реформы вооруженных сил отличался от установок министерства обороны в нескольких принципиально важных аспектах. Прежде всего, как неоднократно утверждал Батурин, “стратегическая цель военной реформы - приведение численности и боевых возможностей Вооруженных Сил и других войск в соответствие с существующими потенциальными угрозами безопасности страны и экономическими возможностями государства”³⁰. В результате постоянного недофинансирования, подчеркивал бывший секретарь Совета обороны, вооруженные силы фактически свернули на 90% расходы, предназначенные на модернизацию вооружений и военной техники. А потому через 10-15 лет они вообще могут потерять боеспособность³¹. При этом,

Научные Записки ПИР-Центра №7

экономические возможности страны таковы, что поддерживать количественный паритет с США, не говоря уже о НАТО в целом просто невозможно. Поэтому, настаивал Батурин, необходимо немедленно начинать реформу вооруженных сил, причем исходя из того финансирования, которое реально выделяется на военные цели.

Согласно попавшим в печать сведениям³², концепция аппарата Совета обороны предполагала, что реформа вооруженных сил должна проходить в **три этапа**. На **первом** этапе - в 1997-2000 годах - основные усилия предлагалось сосредоточить на сокращении состава и численности вооруженных сил; объединения там, где это возможно, задач и функций в области обороны; оптимизации на этой основе структуры вооруженных сил; создании целостной системы управления всеми вооруженными формированиями в стране с единым планированием их подготовки в военным действиям. Прелгалось, чтобы к концу первого этапа штатная численность войск, подчиненных министерству обороны, составила бы 1,2 миллиона военнослужащих, а других войск - сократилась бы на 30%. Оптимизация видовой структуры вооруженных сил, должна была прежде всего происходить путем объединения видов и родов войск, выполняющих сходные задачи. Конкретно, речь шла об объединении РВСН, Военно-космических сил и ракетно-космической обороны; а также ВВС и ПВО.

Большое внимание аппарат Совета обороны уделял обеспечению единства военно-административного деления Российской Федерации. Под этим имелось в виду создание единой системы военных округов войск, подчиненных министерству обороны, а также внутренних и пограничных войск; соответствующим изменением оперативного и мобилизационного планирования, боевой подготовки, оперативного оборудования территории, тылового обеспечения и так далее. Доказывалось, что в условиях военного времени оперативное управление всеми войсками и вооруженными силами в пределах округа должно быть сосредоточено в руках командующего военным округом.

На **втором** этапе - в 2000-2005 годы - предлагалось проведение крупных структурных преобразований вооруженных сил; перевод их на комплектование по контракту; формирование единой системы подготовки военных кадров для вооруженных сил и других войск; реорганизация военно-промышленного комплекса. Предлагалось создать мощную систему подготовки военно-обученных резервистов, способную обеспечить необходимый

мобилизационный резерв вооруженных сил министерства обороны и других войск.

При этом, на первом и втором этапах предполагалось, что военно-промышленный комплекс будет концентрировать свои основные усилия не столько на производстве военной техники и вооружений - на их закупку просто не хватило бы финансовых возможностей, сколько на разработке новых, соответствующих будущим потребностям, поколений систем вооружений, средств связи, управления, разведки и так далее. Особые усилия должны быть сосредоточены в это время на сохранении научно-производственных и мобилизационных мощностей; разработке долгосрочных программ; в том числе с целью устранения производства и разработки однотипных образцов и унификации номенклатуры военной техники и вооружений.

Наконец, на **третьем** этапе - после 2005 года - планировалось начать оснащение армии военной техникой и вооружениями, разработка которых должна была бы вестись в ближайшие десять лет.

Серьезные противоречия с бывшим руководством министерства обороны вызвал подход аппарата Совета обороны к разграничению функций между министерством обороны и Генеральным штабом. Как отмечалось в одной из статей, явно излагавших позицию министерства обороны, “в Администрации президента и в правительстве РФ есть руководители, которые считают, что Генштаб должен выйти из состава МО РФ и стать органом оперативного планирования и управления всеми силовыми структурами при Совете обороны РФ как главной военно-политической структуре при Верховном главнокомандующем РФ. Генштаб предлагается пере подчинить и назвать Координационным комитетом начальников штабов Вооруженных сил и других войск при Совете обороны. В Министерстве обороны не видят ничего плохого в том, чтобы изменить название Генштаба, но категорически возражают против его вывода из структур МО РФ”³³.

Из этого следует, что аппарат Совета обороны, видимо, предлагал реализовать нечто вроде американской модели управления вооруженными силами, при которой министерство обороны выполняет политические функции, прежде всего взаимодействует с важнейшими государственными органами и институтами, а также занимается материальным обеспечением вооруженных сил, планированием их структуры и состава, разработкой важнейших доктринальных установок. Генеральный штаб же занимается непосредственным практическим управлением

Научные Записки ПИР-Центра №7

войсками, их боевой подготовкой, оперативным планированием действий вооруженных сил в тех или иных ситуациях. Такая модель, помимо всего прочего, ликвидировала бы монополию министерства обороны на руководство вооруженными силами и тем самым создала бы более благоприятные условия для обеспечения сначала политического, а затем и возможно гражданского контроля за вооруженными силами. В частности, открывалась возможность постепенного преобразования министерства обороны в преимущественно гражданское ведомство, являющееся одним из важнейших практических инструментов гражданского контроля над военными структурами.

В доктринальном плане Совет обороны исходил из того, что в обозримое время сохранение российского ядерного потенциала позволит обеспечить сдерживание любой сколько-нибудь масштабной агрессии против России и тем самым создать условия для реформирования ее вооруженных сил. При этом предполагалось, что военное строительство и мобилизационная подготовка экономики в России осуществляется исходя из следующих главных целей:

- локальный вооруженный конфликт должен быть нейтрализован в основном силами одного территориального объединения войск (военного округа);
- региональный вооруженный конфликт должен быть нейтрализован в основном силами двух-трех военных округов.

Нанесение ограниченного ядерного удара стратегическими ядерными силами осуществляется для де эскалации вооруженного конфликта и предотвращения его перерастания в широкомасштабную войну против России и ее союзников³⁴.

Таким образом, программа не столько кардинальной военной реформы, сколько реорганизации вооруженных сил, разрабатывавшаяся в аппарате Совета обороны, была нацелена на определенную адаптацию российской армии к экономическим и политическим реальностям. Вместе с тем, она была явно недостаточно проработана в доктринальном отношении. Прежде всего, не был дан (по крайней мере, в открытых публикациях) ответ на вопрос - какие войны и военные угрозы реальны для России в настоящем времени и обозримом будущем? А потому не было понятно, почему в качестве потолка численности вооруженных сил была выбрана цифра в 1,2 миллиона военнослужащих, а

также какие конкретные угрозы должны быть нейтрализованы при помощи стратегическим и тактическим ядерным сдерживанием. Не были конкретизированы задачи видов и родов вооруженных сил и подходы к решению других практических вопросов. Не проработан процесс перехода на контрактный принцип комплектования армии. В целом, невольно возникало ощущение, что главная задача, которую поставили перед собой сотрудники аппарата Совета обороны, была весьма ограниченной. Она состояла в том, чтобы найти более разумную, чем в настоящее время, систему административного управления вооруженными силами, ликвидировать параллелизм и рационализировать структуру вооруженных сил. При всей важности такого рода задач, они никак не покрывают всего комплекса проблем не только военной реформы, но и даже реформы вооруженных сил.

2.3. Подход Андрея Кокошина

Назначение в конце августа 1997 года бывшего первого заместителя министра обороны Андрея Кокошина Государственным военным инспектором-секретарем Совета обороны превращают его в одну из ключевых фигур в разработке и осуществлении реформы вооруженных сил. Поэтому анализ его взглядов и установок представляет серьезный интерес при определении перспектив и направлений дальнейшего развития российских вооруженных сил.

Кокошин не занимал активной публичной позиции в дискуссии, развернувшейся между Родионовым и Батуриным в 1996-1997 годах. Однако из его открытых публикаций следует, что уже к лету 1996 года под его патронажем был разработан комплекс доктринальных вопросов и проанализированы различные варианты боевого состава вооруженных сил до 2005 года и так далее. Как отмечал он сам, «после *долгих мучений* [...] совместными усилиями специалистов Генштаба, Комитета по военно-технической политике Минобороны, Главного управления военного бюджета и финансирования были определены базовые экономические характеристики для вооруженных сил - например, стоимость содержания в течении года мотострелковой дивизии, полка истребительной фронтовой авиации, общевойсковой училища и т. п., без чего вообще невозможно даже приблизительно планировать что-либо в развитии вооруженных сил»³⁵.

Концептуальные установки Кокошина сводятся к нескольким следующим положениям. Прежде всего, по его мнению, военная мощь является не

Научные Записки ПИР-Центра №7

только средством обеспечения национальной безопасности, но и инструментом достижения Россией статуса великой державы. “Одна из очевидных национальных целей для России, - писал он, - это стремление завоевать одно из самых высоких мест в иерархии наиболее развитых государств мира по экономическим, социальным, культурным и технологическим параметрам. [...] Военная мощь призвана быть одним из инструментов обеспечения этих достижений, быть компонентом политики национальной безопасности, направленной на создание нами настоящего преуспевающего общества и государства”³⁶.

Далее, ключевое место в концепции Кокошина занимает положение о том, что в настоящее время и в течение ближайших 8-10 лет, принимая во внимание наличие ядерного потенциала сдерживания, нет оснований ожидать крупномасштабной агрессии против России. Однако это не означает, что в будущем такая угроза не может возникнуть. “Не исключен, - подчеркивал Кокошин, - весьма продолжительный по времени период обострения международной военно-политической обстановки. В таких условиях должно осуществляться стратегическое развертывание Вооруженных сил, соответствующее масштабам угрозы, мобилизация экономики, людских ресурсов”³⁷.

По самой своей логике такая постановка вопроса предполагает, с одной стороны, наличие благоприятных международно-политических условий для проведения в России военной реформы, по крайней мере, в ближайшие 8 - 10 лет. Но, с другой, такая реформа не должна приводить к ориентации России и ее вооруженных сил только на нейтрализацию локальных угроз и ведение локальных военных конфликтов. “Главной целью реформы, - отмечал он, - является создание отвечающих всем требованиям XXI века вооруженных сил - более компактных, но значительно более эффективных, способных обеспечить выполнение всего спектра задач военной безопасности, которые перед ними ставит государственное руководство России”³⁸. Эта формулировка, как представляется, имеет весьма обтекаемый характер, ибо нет четких представлений о том, какие задачи в области военной безопасности ставит или может поставить перед вооруженными силами российское руководство сегодня и, тем более, в будущем. Тем не менее, из статей и выступлений Кокошина видно, что речь должна идти о двух типах задач.

Прежде всего, по его мнению, особое значение для России приобретает обеспечение возможностей

ядерного сдерживания, причем не только на стратегическом, но и на тактическом уровнях. Ядерное оружие, считает он, в том числе тактическое, должно компенсировать слабость неядерных сил общего назначения. Вместе с тем, ориентация только на ядерное оружие недостаточна. Последнее не может противостоять всему комплексу угроз для безопасности России и ее союзников, особенно возникающих в разного рода локальных конфликтах. Для их нейтрализации необходимы реформированные силы общего назначения. Однако Кокошин, как можно предположить из его статей, не поддерживает идею создания мобильных сил на базе воздушно-десантных соединений, дислоцированных в центральных районах страны и способных к переброске на угрожаемое направление. Должны быть созданы группировки “разнородных сил и средств общего назначения на важнейших направлениях, состоящих из полностью укомплектованных и оснащенных технически, слаженных, боеготовых войск (сил), основой которых являются Сухопутные войска. Их создание будет обеспечено в основном за счет сокращения избыточных и слабо укомплектованных соединений, частей, структур, формирований”³⁹.

Видное место в концепции Кокошина занимает идея создания многофункциональной общевойсковой дивизии, имеющей различные комплекты вооружений для различных театров и способной вести боевые действия как в крупномасштабной войне, так и использоваться в миротворческих операциях. Таких соединений должно быть создано сравнительно немного, но на их базе могут развертываться соединения военного времени.

Что касается флота, то он, по мнению Кокошина, должен иметь возможность решать три группы задач. Первая - должен быть создан так называемый “Северный стратегический бастион”, то есть, как можно предположить, достаточно мощная группировка ВМФ, способная гарантировать надежную боевую устойчивость морских стратегических сил, базирующихся в северных российских морях. Вторая состоит в том, чтобы обеспечить “преобладание военной мощи России в отдельных, наиболее важных с точки зрения оборонной и экономической безопасности России морях (Черное море, Балтийское море, Баренцево и Белое моря, Охотское море и др.)”⁴⁰. Третья - обеспечить военное присутствие России в наиболее важных с точки зрения ее интересов районах Мирового океана.

Таким образом, концепция Кокошина, по сути дела, дополняла и конкретизировала разработки аппарата

Научные Записки ПИР-Центра №7

Совета обороны. При этом, однако, в ней не содержалось открытой полемики с установками Родионова, она учитывала некоторые взгляды и положения той группы военных руководителей, которые в период пребывания последнего на посту министра обороны заняли доминирующее положение в руководстве вооруженных сил.

Анализируя в начале 1996 года сложившиеся в России точки зрения относительно военной реформы генералы Владимир Лозовой и Виктор Соловьев характеризовали одну из них следующим образом: “в условиях отсутствия реальной угрозы военной безопасности России ей не нужны мощные вооруженные силы. Поэтому требуется сократить их до минимума, тем самым значительно уменьшив расходы на оборону. Взамен предлагается создать небольшую трехвидовую мобильную армию для решения задач в средних локальных конфликтах, в том числе и внутреннего плана, а комплектование войск осуществлять на основе добровольной профессиональной службы”. Говоря о противоположных взглядах, они писали: “сторонники другой точки зрения убеждены, что геополитическое и геостратегическое положение России как великой державы, а также не снижающийся уровень военной опасности обязывает страну иметь многочисленные вооруженные силы”⁴¹.

Как показывает проведенный выше анализ развернувшейся в середине 90-х годов дискуссии по вопросам военной реформы, в ней, скорее, столкнулись две разновидности второй точки зрения, отражавшие позиции двух основных групп военной элиты.

Первая - упорно добивалась сохранения традиционных структуры, состава и задач вооруженных сил, исходила из представления о существовании если не непосредственной военной опасности для России, то тем не менее потенциальной военной угрозы, из реальной возможности ведения в будущем крупномасштабных войн. Эта позиция отражала, в частности, интересы руководства Сухопутных войск и ВМФ, которые в основном и были предназначены для ведения таких войн.

Вторая - стремилась к реорганизации вооруженных сил и некотором уменьшении их численности с учетом экономических возможностей России, устранению нерациональных, дублирующих структур, оптимизации системы управления ими, решения ряда других, преимущественно организационных и административных вопросов. Однако разрабатываемая ими идея создания в вооруженных силах своего рода полностью

оснащенного, укомплектованного, боеспособного ядра, могущего стать основой для развертывания массовой армии, а также ориентация на стратегическое ядерное сдерживание сами по себе свидетельствуют о том, что и эта группа не исключает возможности ведения Россией крупномасштабных войн. В практическом же плане, позиции этой группы соответствовали, как представляется, в первую очередь, интересам стратегических ядерных сил и других войск, на основе которых должны быть созданы полностью укомплектованные, хорошо оснащенные и подготовленные соединения.

Нельзя исключать также, что произошло расслоение российской военной и военно-политической элиты по своего рода различным поколениям. Одно из них воспитано на опыте второй мировой войны, в частности, ориентируется на массовые операции с использованием большого количества танков и других видов бронетехники. Другое внимательно изучило опыт Афганистана и войны в Заливе, оценило возможности, предоставляемые новыми видами сверхточных вооружений, средствами связи и управления войсками, ориентируется на то, что предполагаемый характер войн и вооруженных конфликтов в будущем будет принципиально отличаться от второй мировой войны⁴².

Проблема, однако, состоит в том, что новые виды вооружений и военной техники весьма дороги и в ближайшее время перевооружение ими российской армии вряд ли возможно. Поэтому широкое распространение в российской военной элите получили представления о том, что можно компенсировать отставание от армий наиболее развитых в экономическом отношении государств путем ориентации на ядерное сдерживание как на стратегическом, так и на тактическом уровнях.

3. Основные направления реформы вооруженных сил

Обосновывая необходимость срочных мер по реформированию российских вооруженных сил министр обороны Сергеев подчеркнул летом 1997 года: “Чтобы сохранить вооруженные силы для России, их надо немедленно реформировать”⁴³. Развивая это положение, он чуть позже писал: “Сегодня Россия стоит перед объективной и насущной необходимостью кардинальной военной реформы. [...] Структура, боевой состав, уровень боевой подготовки, технической оснащенности Вооруженных сил вошли в противоречие с задачами предотвращения и пресечения реальных военных угроз, финансово-экономическими возможностями государства. Уровень

Научные Записки ПИР-Центра №7

финансирования вооруженных сил не удовлетворяет потребности их повседневного функционирования в существующей структуре, численности и составе. До 70% выделяемых средств идет на содержание вооруженных сил, в основном на денежное довольствие, зарплату и продовольственное обеспечение. [...] Внешние условия характеризуются снижением угрозы крупномасштабной агрессии против России, что создает благоприятные предпосылки для проведения глубокой военной реформы⁴⁴. Вопрос, однако, состоит в том, в какой мере эти жесткие, но в полной мере обоснованные формулировки реализуются в конкретных шагах по реформированию вооруженных сил. Принятые летом-осенью 1997 года решения в этой области⁴⁵ могут быть представлены следующим образом.

Прежде всего, был утвержден график проведения реформы вооруженных сил. Она разделяется на три этапа.

На **первом** - 1997-2000 годы - пятивидовая структура вооруженных сил будет преобразована в четырехвидовую; будет сокращено число военных округов и они преобразованы в оперативно-стратегические (иногда их называют территориальные) командования на стратегических направлениях, будет сокращена штатная численность вооруженных сил, реорганизовано управление сухопутными войсками.

На **втором** этапе - с 2000 по 2005 год - планируется осуществить переход к трехвидовой структуре вооруженных сил по сферам их применения: суша, воздух и космос, море.

На **третьем** этапе - после 2005 года - предполагается начать серийные поставки в вооруженные силы новейшие образцы вооружений и военной техники и на этой основе существенно повысить их качественные параметры. Полностью же переход на новые образцы военной техники планируется завершить к 2025 году⁴⁶. По утверждению министра обороны Сергеева, после 2005 года планируется ежегодно обновлять до пяти процентов вооружений и военной техники⁴⁷.

Принципиальное значение придается решению о сокращении к 1 января 1999 года штатной численности вооруженных сил до 1,2 миллиона военнослужащих и до 300 тысяч человек гражданского персонала. (Вопрос о том, каковы реальные объемы сокращений весьма сложен и будет подробно рассмотрен далее). При этом из вооруженных сил должны быть выведены военно-строительный комплекс, дорожно-строительные части и военная торговля.

В течении 1997 года планировалось объединить, что и было сделано, Ракетные войска стратегического назначения (РВСН), Военно-космические силы, отвечающие за разработку, запуск и эксплуатацию космических аппаратов военного назначения, а также Войска ракетно-космической обороны (ранее входили в состав ПВО), в том числе средства Системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН). На их основе должен быть создан один вид вооруженных сил - Ракетные войска стратегического назначения. Предполагается создать оптимальную номенклатуру межконтинентальных баллистических ракет, унифицированных с космическими ракетами-носителями. По оценке командующего РВСН генерала Владимира Яковлева, суммарная штатная численность этих войск после объединения должна быть доведена до 160 тысяч военнослужащих и 46 тысяч человек гражданского персонала, что на 85 тысяч человек меньше нынешней суммарной численности. К концу 1997 года были расформированы 57 воинских частей и учреждений, управленческий персонал сократился на 1020 должностей⁴⁸. Кроме того, при условии выделения на проведение реформы РВСН 2,8 триллионов (неденоминированных) рублей на срок до 2005 года, с 1999 года затраты на содержание РВСН будут примерно на один триллион (неденоминированных) рублей (на 20%) ниже текущих суммарных затрат на содержание РВСН, ВКС и РКО⁴⁹.

Объединение РВСН, ВКС и РКО позволило упразднить дублирующие управленческие структуры и усовершенствовать систему информации. После реорганизации информация с космического и наземного эшелонов СПРН минуя промежуточные звенья идет прямо на Центральный командный пункт РВСН, что сокращает время на принятие решений в гипотетической критической ситуации, чреватой ракетно-ядерным нападением⁵⁰.

В 1998 году должно быть завершено объединение Военно-воздушных сил и той части ПВО (авиация и радиотехнические части), которая осталась после присоединения к РВСН войск Ракетно-космической обороны. По сообщению бывшего главнокомандующего ВВС генерала Петра Дейнекина такое объединение должно позволить сократить их суммарную численность с 340 тысяч военнослужащих до 180 тысяч⁵¹. По другим данным предполагается, что в результате сокращения управленческих структур суммарная штатная численность новых ВВС сократится, по сравнению с нынешней суммарной численностью

Научные Записки ПИР-Центра №7

ВВС и ПВО, на 30-40%⁵². (Такого рода расхождения в оценках, как представляется, свидетельствуют о недостаточной проработанности практических вопросов объединения ВВС и ПВО).

Вместо нынешних восьми военных округов и четырех флотов, семь округов внутренних войск, шесть пограничных округов и девять региональных центров министерства по чрезвычайным ситуациям должно быть создано шесть оперативно-стратегических (территориальных) командований на стратегических направлениях, с возложением на них функций оперативного руководства в границах их ответственности объединениями, соединениями и частями видов и родов войск вооруженных сил и других войск по вопросам обороны страны. Такие командования создаются на Северо-западном, Западном, Центральном, Юго-западном, Центральном-Азиатском, Восточно-Сибирском и Дальневосточном направлениях⁵³. Комментируя эти решения, начальник Генерального штаба генерал Анатолий Квашнин отметил: “Министерство обороны создает условия для выполнения боевых задач, Генштаб формулирует их, а командующие округов - и только они - отвечают за выполнение этих задач. У них в руках и авиация, и ПВО, и сухопутные соединения и части. Таким образом именно они станут подлинными полководцами. Все остальные - администраторы”⁵⁴.

Существенные перемены должны произойти в Сухопутных войсках. Прежде всего ликвидируется Управление главнокомандующего Сухопутных войск, а на его месте создается Главное управление Сухопутных войск, подчиненное заместителю министра обороны и отвечающее за вопросы развития Сухопутных войск и организации их боевой подготовки. Но основное внимание, как можно предположить, придается созданию на каждом стратегическом направлении полностью укомплектованных, оснащенных, боеготовых соединений. Наряду с этим значительная часть частей и соединений будет преобразована в базы хранения вооружений и военной техники (БХВВТ). По информации генерала Александра Лебеда, например, в составе Сухопутных войск должно остаться 25 дивизий, четыре корпуса и семь армий, тогда как 26 дивизий будут трансформированы в БХВВТ. При этом в нынешних Московском, Ленинградском, Дальневосточном и Северокавказском военных округах должны быть созданы четыре полностью укомплектованные дивизии⁵⁵. По другим данным, в ближайшее время планируется развернуть всего три таких дивизии - на Западном, Юго-западном и Дальневосточном направлениях⁵⁶.

Характеризуя эти соединения, которые, видимо, могут иметь *многофункциональный* характер генерал Квашнин подчеркнул, в них “будут и десантно-штурмовые, и мотострелковые подразделения. На вооружении дивизии будут вертолеты Ка-50 *Черная Акула*. Мы можем варьировать состав этих дивизий таким образом, чтобы обеспечить их соответствие задачам, которые им предстоит решать в конфликтах, прогнозируемых именно на данном стратегическом направлении. В каждом таком соединении будет около 10 тысяч военнослужащих”⁵⁷.

Военно-морской флот также будет подвергнут реформированию, хотя оно будет менее радикальным, чем преобразования других видов вооруженных сил. Планируется уменьшить его штатную численность с 230 до 200 тысяч человек, скорректировать состав боевых кораблей и ограничить круг решаемых задач⁵⁸.

Наконец, важным элементом реформирования вооруженных сил должно стать совершенствование военного бюджета. Прежде всего предполагается резко, в 12 раз повысить уровень расходов, выделяемых на боевую подготовку. Должна быть также существенно увеличена доля расходов на оснащение армии и флота вооружением и военной техникой: к 2001 году в три раза, а к 2005 году - в четыре с половиной раза⁵⁹. Вместе с тем, президент Ельцин недвусмысленно распорядился, чтобы общий объем расходов на военные нужды не превышал три с половиной процента ВВП.

Таким образом, запланированные и проводящиеся сегодня в жизнь мероприятия по реформированию армии основаны во многом на сочетании предложений, разработанных аппаратом Совета обороны, а также выдвинутых нынешним Государственным военным инспектором - секретарем Совета обороны Кокوشيным. В целом, они представляют собой попытку не столько глубокой реформы вооруженных сил, сколько рациональной реорганизации системы управления ими. Министр обороны Сергеев прямо заявил, что реформа - “на 70 процентов - оптимизация штатно-организационных структур”⁶⁰. Это необходимый, но сам по себе отнюдь недостаточный элемент адаптации армии как к экономическим реальностям, так и к потребностям обороны России. Задачам такой адаптации отвечает прежде всего запланированное сокращение слабо укомплектованных соединений и частей, а также - и это самое главное - сокращение общей численности военнослужащих. В условиях сохранения на примерно постоянном уровне военных расходов именно сокращение численности вооруженных сил

Научные Записки ПИР-Центра №7

определяет возможности повышения эффективности и боеспособности.

4. Проблема численности вооруженных сил Российской Федерации

Вопрос о численности российских вооруженных сил является весьма непростым объектом для анализа. Так, по официальным данным российского военного руководства динамика штатной численности военнослужащих в 1992 по 1996 годы выглядела следующим образом.

Таблица 1

Изменение штатной численности военнослужащих российских вооруженных сил в 1992-1996 годах

(в тыс. чел.)	1992	1993	1994	1995	1996	Всего
Штатная численность военнослужащих	2 822,3	2 602,3	2 302,4	1 917,4	1 700,0	
Сокращено	220,0	299,9	385,0	217,4	0	1 122,3

В 1997 году сколько-нибудь заметных сокращений российских вооруженных сил не производилось и их штатная численность составляла около 1,7 миллиона военнослужащих, а также 600 тысяч человек гражданского персонала. Согласно решениям российского руководства к 1 января 1999 года она должна составить 1,2 миллиона человек военнослужащих и 300 тысяч человек гражданского персонала. Между тем, в прессе встречается утверждение, что под сокращение попадут около 624 тысяч должностей военнослужащих⁶¹. Иными словами, если верить этим сообщениям, штатная численность летом 1997 года составляла 1 824 тысячи должностей военнослужащих. Одно из объяснений состоит в том, что, как отмечал

министр обороны Сергеев, "...вне численности вооруженных сил оказалось 124 тысячи человек. А это училища, полигоны... Для них денег не выделялось, но мы были вынуждены их содержать. [...] Теперь этому будет положен конец"⁶².

Однако даже если штатная численность вооруженных сил составляла в 1997 году 1,7 миллионов военнослужащих, это являлось нарушением закона Российской Федерации "О федеральном бюджете на 1996 год", согласно которому (статья 23) на 1 января 1996 года была установлена следующая штатная численность вооруженных сил, органов правопорядка и других служб обеспечения безопасности государства.

Научные Записки ПИР-Центра №7

Таблица 2

Штатная численность вооруженных сил и других войск и служб по обеспечению безопасности государства согласно Закону о федеральном бюджете на 1996 год

Военнослужащие ВС РФ	1469,9 тысяч человек
Гражданский персонал ВС РФ	600 тысяч человек
Органы внутренних дел	540 тысяч человек
Внутренние войска	264 тысячи человек
Федеральная служба безопасности	76,9 тысяч человек
Федеральная пограничная служба	210 тысяч человек
ФАПСИ	54 тысячи человек
Налоговая полиция	38 тысяч человек
Всего	3252,8 тысяч человек

Несмотря на этот закон, министерство обороны установило штатную среднесписочную численность военнослужащих на 1996 год в размере 1 680 тысяч человек, что более, чем на 200 тысяч человек превышало определенную законом, используя в качестве обоснования этого решения указ президента от 24 октября 1994 года⁶³. Видимо, эта же или очень близкая к ней штатная численность была установлена и на 1997 год.

Но дело даже не в этом нарушении, хотя это свидетельствует об отношении бывшего руководства министерства обороны к Государственной Думе и федеральным законам. Гораздо важнее вопрос о том, какова реальная, то есть списочная численность вооруженных сил. Расхождения оценок здесь весьма велики. Так, по словам Юрия Батурина осенью 1996 года она составляла примерно 2,5 миллиона военнослужащих. Обосновывая свои оценки он утверждал: “У нас жива многолетняя традиция, которая тянется еще с советских времен, - прятать в оборонной сфере самые неожиданные и непредвиденные расходы. Одно ведомство за счет испокон веку содержит часть своего аппарата управления. Другое, наоборот, выводит вне численности персонал каких-то своих баз, полигонов. У нас, оказывается, по всей стране

разбросано огромное количество объектов - с людьми, с техникой, со всей инфраструктурой, обслугой, поддержкой, которых ни по одному отчету как бы нет. ... Сейчас никто не может сказать точно, сколько в действительности у нас всего людей под ружьем”⁶⁴. Эти оценки, однако, по-видимому, не подтвердились, поскольку в дальнейшем Батурин не повторял их. Кроме того, они не подтверждаются более детальным анализом списочной численности по видам вооруженных сил, а также количеством ежегодно призываемых на военную службу.

Более вероятными являются оценки, данные западными исследовательскими центрами. Так, специалисты исследовательской службы конгресса США считают, что реальная численность российских вооруженных сил составляет 1,27 миллиона военнослужащих⁶⁵. Практически аналогично - в 1,24 миллиона военнослужащих - оценивают списочную численность российских вооруженных сил в лондонском Международном институте стратегических исследований (МИСС)⁶⁶. Для более точных выводов полезно сопоставить западные и российские оценки численности отдельных видов российских вооруженных сил. Они представлены в таблице 3.

Таблица 3

Численность видов российских вооруженных сил

(в тыс. чел.)

Вид вооруженных сил

Оценки МИСС а)

Российские оценки

Научные Записки ПИР-Центра №7

РВСН	100	н/д.
Сухопутные войска	420	410 b)
ВМФ	220	200 c)
ВВС	130	150 d)
ПВО	170	172 e)
Другие f)	200	н/д.

Всего 1 240

- a) The International Institute for Strategic Studies. "The Military Balance 1997/98". - Pp. 108, 110, 113, 114
b) на весну 1996 года, "Сегодня". - 26 апреля 1996 года
c) "Независимое военное обозрение". - № 37 (64). - 3-9 октября 1997 года. - Стр. 4
d) по данным генерала П. Дейнекина, "Независимое военное обозрение". - № 7 (34). - 22-28 февраля 1997 года. - Стр. 1
e) по данным генерала П. Дейнекина, "Сегодня". - 16 августа 1997 года
f) структуры управления, в том числе МО, тыла, учебные заведения, некоторые радиотехнические части центрального подчинения

Как видно из таблицы 3, оценки специалистов МИСС совпадают с российскими данными, там, где они имеются, с точностью до 10-15%. Это дает основания полагать, что выводы МИСС справедливы и по тем позициям, по которым в распоряжении автора нет данных из российских источников. А потому можно предположить, что реальная списочная численность российских вооруженных сил в 1997 году находилась в пределах 1,2 - 1,3 миллионов военнослужащих. Что касается реальной численности гражданских служащих министерства обороны, то, по данным российской прессы, она составляла несколько менее 400 тысяч человек⁶⁷.

Этот вывод косвенно может быть подтвержден количеством ежегодно призываемых на военную службу рядовых и сержантов. Так, по сведениям представителя Главного организационно-мобилизационного управления (ГОМУ) Генштаба генерала Виталия Астанина, весенний призыв 1997 года составил 214,2 тысячи человек, из которых примерно 60% (то есть примерно 128 тысяч человек) было направлено в систему министерства обороны, а остальные 40% - в другие силовые министерства и ведомства. Общая укомплектованность войск достигла примерно (тысячам), что в целом соответствует полученным ранее выводам. Это косвенно подтвердил и начальник ГОМУ Генштаба ВС РФ, подчеркнувший, что "армия уже сегодня более чем наполовину состоит из профессионалов - офицеров, мичманов, прапорщиков, контрактников и сверхсрочников"⁶⁹.

Если приведенные оценки списочной численности российских вооруженных сил примерно в 1,2 - 1,3 миллиона военнослужащих справедливы (а это, по-видимому, действительно так), то ее реальное сокращение в процессе реорганизации составит не

85%⁶⁸. Поскольку ежегодный призыв составляет примерно половину численности рядовых, сержантов и других категорий военнослужащих, находящихся в рядах вооруженных сил по призыву, а весенний призыв не может сильно отличаться в количественном отношении от осеннего, то общее количество служащих по призыву составляет в армии примерно 500-520 тысяч человек. К ним необходимо добавить примерно 230 тысяч рядовых и сержантов, служащих по контракту. Иными словами, рядовой и сержантский состав российской армии насчитывает около 700 - 750 тысяч человек.

В формируемых по призыву или на смешанной основе крупных армиях развитых стран, например, Франции (до реализации недавно принятых решений о формировании только по контракту), Италии и Германии соотношение численности призывников и общей численности составляет примерно 1:2,0 - 1:2,2. Если это соотношение справедливо, то общая численность российской армии должна достигать 1 - 1,1 миллиона военнослужащих (количество служащих по призыву в российских вооруженных силах составило, как только что было отмечено, примерно равно 500 - 520

500 тысяч человек, но значительно меньше. По некоторым данным, оно составит примерно 120 тысяч генералов, офицеров, прапорщиков и контрактников, а также несколько десятков тысяч гражданских служащих⁷⁰. Это означает, что подлинные масштабы реорганизации вооруженных сил значительно меньше, чем это может следовать из сокращения штатной численности военнослужащих с 1,7 миллиона до 1,2 миллиона человек. В этом случае трудно ожидать, существенного повышения финансирования армии в расчете на одного военнослужащего и, тем самым, решения острых проблем ее

Научные Записки ПИР-Центра №7

ресурсообеспечения. Фактически, предпринимаемая сегодня реорганизация вооруженных сил предполагает не столько сокращение их реальной численности, сколько приведение штатной численности в соответствие с реальными показателями. Таким образом, наиболее

значимый элемент этой реорганизации - сокращение слабо укомплектованных соединений и частей и создание нескольких полностью укомплектованных дивизий, составляющих боеспособное ядро армии.

ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО И ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕННЫМИ СИЛАМИ В РОССИИ

Характер мер по реорганизации российских вооруженных сил, определенных решениями президента России летом-осенью 1997 года, свидетельствует, что планируемые изменения практически не затрагивают сложившуюся систему органов политического управления армией, а также ее взаимоотношения с обществом. Важно, в частности, что именно министерство обороны явилось тем органом, который отбирал или самостоятельно разрабатывал предложения по перестройке армии и представлял их на обсуждение в Комиссию по военной реформе и военному строительству при Совете министров и на последующее утверждение президентом. Возможно, тот факт, что концепция военной реформы исходит в конечном итоге именно от военного руководства, делает проводимые преобразования односторонними и во многом ограниченными. Помимо сугубо организационно-административных мер, они сводятся, фактически, к сокращению слабо укомплектованных соединений и частей и созданию нескольких полностью боеготовых и оснащенных дивизий. Повидимому, подтверждаются предположения ряда экспертов о том, что без эффективного гражданского контроля вооруженные силы вряд ли окажутся способными к радикальной трансформации в соответствии с новыми геостратегическими и экономическими условиями. А это, в свою очередь, ставит несколько важных вопросов о сути гражданского и политического контроля над военными и особенностями его реализации в России.

1. Трактовка гражданского контроля над вооруженными силами в Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности

В принятом в декабре 1994 года на встрече на высшем уровне руководителей государств-участников ОБСЕ в Будапеште Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности, впервые была предпринята попытка сформулировать и утвердить в качестве международно-правовых норм ряд положений, относящихся к гражданскому контролю над вооруженными силами.

В параграфе 20 этого документа подчеркивалось, что “демократический политический контроль” над вооруженными силами и службами внутренней безопасности является “незаменимым элементом

стабильности и безопасности”⁷¹. В следующем параграфе говорилось об обязательстве государств-участников “обеспечивать и поддерживать эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами и силами безопасности со стороны конституционно учрежденных органов власти, обладающих демократической легитимностью”. Далее отмечалось, что государства-участники “будут четко определять функции и задачи таких сил, а также их обязанность действовать исключительно в конституционных рамках”⁷². В параграфе 25 подчеркивалось, что государства-участники не должны “допускать существования сил, неподотчетных их конституционно учрежденным органам власти или не контролируемых ими”⁷³. Весьма важным является положение о том, что каждое государство-участник “будет обеспечивать, чтобы любое решение о направлении его вооруженных сил для выполнения задач внутренней безопасности принималось бы в соответствии с его конституционными процедурами. В таких решениях будут определяться задачи, поставленные перед вооруженными силами, и будет обеспечиваться, чтобы эти задачи выполнялись под эффективным контролем конституционно учрежденных органов власти и с соблюдением принципа верховенства закона”⁷⁴.

Таким образом, в этих параграфах сформулированы, по сути дела, два положения. Первое - вооруженные силы и спецслужбы должны находиться под контролем и руководством конституционных, демократических органов власти. Второе - эти контроль и руководство должны быть эффективными.

Существенным недостатком этих положений является их слишком общий характер. Это проявляется прежде всего в том, что не было дано более или менее развернутого определения, что, собственно, имеется в виду под демократическими или же “обладающими демократической легитимностью” органами власти. Отсутствие соответствующих четких критериев позволяет отнести к демократическим весьма широкий спектр различных институтов и режимов. Так, бывший советский режим, как известно, называл себя демократическим, поскольку законодательные органы, имевшие на деле сугубо формальный характер, формировались на основе выборов. При этом в формулировках Кодекса в ряде случаев понятие *демократические* органы власти фактически подменяется понятием *конституционные*, причем вопрос о характере соответствующих конституций не затрагивается. Однако конституционными могут быть отнюдь не

Научные Записки ПИР-Центра №7

только демократические режимы или порядки, но и, например, тоталитарные.

В Кодексе сформулированы также два других положения: об обязательности утверждения законодательным органом расходов на оборону (параграф 22) и о политической нейтральности вооруженных сил (параграф 23). Значительное внимание уделяется демократизации самих вооруженных сил, в том числе обеспечению гражданских прав и свобод военнослужащих (параграфы 23, 27, 28, 32 и 33). Кроме того, ряд положений относится к соблюдению военнослужащими норм и требований международного гуманитарного права, относящихся к вооруженным конфликтам (параграфы 29, 30), а также ответственности военнослужащих за их нарушение (параграф 31)⁷⁵. Приведенные установки Кодекса весьма важны, но не раскрывают в полной мере содержания гражданского контроля над вооруженными силами, имеют, как и другие его положения, несколько фрагментарный и излишне общий характер. Так, утверждение законодательным органом общих расходов на оборону, безусловно, является неотъемлемым элементом гражданского контроля над вооруженными силами. Но эффективность этой меры зависит во многом от того, насколько детализирован военный бюджет, утверждаемый законодательным органом.

Еще более существенно то, что в Кодексе, по сути дела, смешаны два принципиально разных понятия - политический и гражданский контроль над вооруженными силами и спецслужбами. Причина этого, как представляется, в том, что он, как и другие документы ОБСЕ, принимался на основе консенсуса, в том числе с учетом мнения и позиций лидеров государств, которые далеко не в полной мере готовы к установлению подлинного гражданского контроля над вооруженными силами. Это обуславливает необходимость изложения более широкого комплекса положений, относящихся к данной области.

2. Содержание и сущность гражданского контроля над вооруженными силами

Какого-либо *канонического* определения сущности и содержания гражданского контроля над вооруженными силами не выработано. Скорее, в большинстве случаев речь идет о попытках генерализации тех практических норм и принципов, которые определяют взаимоотношения военных и гражданских институтов в государствах с развитой и консолидированной демократической системой. Анализ этих норм, процедур и установок невозможен без четкого различия между понятиями

политического, гражданского и парламентского контроля.

В наиболее общем виде политический контроль над вооруженными силами предполагает обеспечение их лояльности существующему режиму и подчинение государственному руководству. Последнее обладает относительно эффективными рычагами, позволяющими ему гарантировать такую лояльность, а также проводить в жизнь свои решения, касающиеся вооруженных сил, прежде всего осуществлять кадровую политику, определять принципиальные направления военного строительства, уровень и характер финансирования вооруженных сил, формулировать стоящие перед ними стратегические задачи. Такое положение дел существует не только в демократических обществах, но и во многих авторитарных и тоталитарных режимах. Последние уделяют не меньшее, а может быть и существенно большее, чем демократические, внимание обеспечению лояльности армии и спецслужб, их полному подчинению правящей верхушке.

Фактически, политический контроль над вооруженными силами отсутствует в военно-авторитарных режимах, где армия представляет собой основной инструмент управления государством, а военное руководство осуществляет принятие основных политических решений. Его не существует также в ряде стран *третьего мира*, где военные выступают в качестве не руководящей, но активной самостоятельной силы, периодически выходя на политическую арену, являются своего рода арбитром в спорах между различными гражданскими группами влияния, партиями и деятелями.

Гражданский контроль над вооруженными силами включает в себя в качестве неотъемлемого элемента контроль политический, но не сводится к нему. Более того, он предполагает реализацию вполне определенных форм и методов политического контроля, свойственных именно демократическому обществу. Последние, в частности, основываются на принципиально важном положении, сформулированном российским специалистом Владимиром Лопатиным, игравшим важную роль в разработке концепции военной реформы в начале 90-х годов, следующим образом: "Основные принципы демократического гражданского общества занимают приоритетное место по отношению к принципам военного дела. [...] Приоритет интересов личности и их безопасности перед интересами государства и общества"⁷⁶.

В целом же, гражданский контроль над вооруженными силами вписывается в более

Научные Записки ПИР-Центра №7

сложную и масштабную систему взаимоотношений между обществом и армией, исключаящую возможность доминирования вооруженных сил и военной машины в целом над обществом, навязывания ему свойственных армии институциональных интересов и ценностей, изоляции от гражданских властей и институтов, независимость от общественного мнения. Такая система, как правило, основывается на нескольких следующих принципах.

Прежде всего, она предполагает политический нейтралитет вооруженных сил и других силовых и правоохранительных институтов, их готовность подчиняться демократически избранной власти, независимо от ее политико-идеологической ориентации, отказ от самостоятельной роли в общественно-политической жизни. В ряде случаев практикуется законодательное запрещение военнослужащим заниматься активной политической деятельностью. При этом, взаимоотношения политического руководства страны и вооруженных сил, в том числе определение их конкретных задач и функций основываются на определенных законом нормах и процедурах. В этом важное отличие политического контроля над армией в демократических обществах от практики тоталитарных и авторитарных режимов. В последних речь не идет о политическом нейтралитете армии, наоборот, ставится задача ее идеологической индоктринации, воспитания в духе преданности правящей верхушке и, по возможности, беспрекословного послушания ей, что подменяет законодательно определенные параметры взаимоотношений государственного руководства и армии.

Имеется, однако, весьма противоречивый и неразрешенный в теоретическом плане аспект проблемы политического нейтралитета армии и других силовых структур. Он связан с возможностью прихода к власти в результате победы на выборах сил и кругов, ставящих своей целью изменение политической системы общества и, в частности, установление недемократического режима, как это, например, произошло в Германии в 1933 году. В этом случае возникает вопрос - не должны ли вооруженные силы выступить в качестве гаранта демократических порядков и институтов? Правда, такая проблема может возникнуть в тех случаях, когда в обществе отсутствует консенсус по основополагающим вопросам государственного устройства. В настоящее время это, как правило, характерно для стран, которые только вступают на путь демократизации, и где не сложилась укорененная в массовом сознании и политической культуре

приверженность демократическим ценностям. Данный вопрос актуален, в частности, для России.

Далее, гражданский контроль над вооруженными силами предполагает, что все принципиальные решения и установки, касающиеся стратегических и доктринальных вопросов, военного строительства, финансирования оборонных нужд готовятся с участием военного руководства, но принимаются гражданскими органами, прежде всего высшими институтами законодательной и исполнительной власти. При этом гражданские институты, принимающие соответствующие решения, имеют практические возможности проверить их исполнение военными структурами и, в случае необходимости, откорректировать их. Не менее важна практика, при которой назначения на все значимые военные должности осуществляются гражданскими властями.

Кроме того, именно гражданские власти и институты выступают в качестве арбитров при разрешении конфликтов, возникающих в военной среде по вопросам, имеющим непрофессиональный, то есть не сугубо военный характер. В ФРГ и Швеции, например, такую роль выполняет уполномоченный парламента по делам вооруженных сил. Основной его обязанностью является обеспечение прав и свобод военнослужащих, содействие в разрешении их материальных, кадровых и иных проблем, расследование различного рода жалоб и конфликтных ситуаций⁷⁷.

Наконец, принципиальное значение для реализации эффективного гражданского контроля над вооруженными силами имеет максимально возможное информирование гражданских властей и общественности относительно положения дел в армии, военной промышленности и так далее. Недопустимым является использование режима секретности для изоляции вооруженных сил от общества, сокрытия от общественного мнения тех или иных негативных явлений, происходящих в армейской среде. При развитой системе гражданского контроля секретность, как правило, распространяется на сведения, могущие иметь серьезное значение в случае гипотетического вооруженного столкновения или для сохранения экономической и научно-технологической тайны (мобилизационные и оперативные планы, научные и технологические сведения, тактико-технические данные систем вооружений, характеристики систем связи и управления и так далее). При этом, широкое распространение современных космических и иных технических средств разведки, обмен данными в рамках соглашений по контролю над вооружениями, ориентация ВПК, в том числе и

Научные Записки ПИР-Центра №7

российского, на экспорт самых современных систем оружия создают принципиально новые условия для обеспечения секретности, сужают спектр информации, которую можно сохранить в тайне. Многие данные, ранее справедливо относившиеся к совершенно секретным, по сути дела, уже таковыми не являются.

В практическом плане в большинстве развитых демократических государств весьма существенную роль в осуществлении гражданского контроля над вооруженными силами играет **парламент**. Законодательные органы, как правило, утверждают детализированные оборонные бюджеты, имеют возможность контролировать их исполнение, принимают решения об объявлении войны и использовании вооруженных сил или, по крайней мере, участвуют в их принятии, решают прямо или косвенно вопрос о назначении министров обороны, в большинстве случаев подотчетных парламенту, а в ряде стран - и других ключевых фигур военной сферы и так далее. Иногда даже ставится, по сути дела, знак равенства между гражданским и парламентским контролем. Так, в начале 90-х годов два российских военных эксперта - П. Бобылев и Б. Макаров писали: "Осуществление гражданского контроля общества над вооруженными силами - исключительно важное направление демократизации военной политики. Необходимо на всех уровнях законодательных органов власти ввести парламентские слушания по оборонным вопросам (бюджет, назначение и смещение военных кадров и так далее)"⁷⁸. Такая точка зрения представляется излишне упрощенной, а кроме того она принижает значение других форм осуществления гражданского контроля.

К внепарламентским формам и методам гражданского контроля относится прежде всего принятая в подавляющем большинстве демократических государств практика, при которой министром обороны является гражданское лицо, подотчетное не только главе государства или правительству, но и парламенту, а также, как правило, политической партии, одержавшей победу на выборах. Важную роль играет практикующееся в некоторых странах, например, в США административное и функциональное разделение министерства обороны и Генерального штаба (комитета начальников штабов), при котором принципиальные политические и экономические вопросы решаются в министерстве обороны, где велика прослойка гражданских служащих.

3. Состояние политического и гражданского контроля над вооруженными силами в России

В бывшем Советском Союзе была создана жесткая система политического контроля над армией, с одной стороны, с помощью "особых отделов" и военной контрразведки, входящих в систему КГБ, а с другой - политорганов, подчиненных центральному партийному руководству. Массовые репрессии 30-х годов надолго заглушили в офицерском корпусе и генералитете политические амбиции. Обеспечение их лояльности достигалось также привилегированным положением в советском обществе как в материальном отношении, так и с точки зрения социального престижа. Вместе с тем, не только офицерский корпус, но и основная масса генералитета, как и другие социальные и профессиональные группы, были практически полностью изолированы от принятия государственных решений, в том числе в оборонной сфере. Однако несколько десятков высших военных руководителей - командующих округами и группами войск за рубежом, члены коллегии Министерства обороны, руководители важнейших подразделений Генштаба входили в тот узкий слой советской элиты, где, собственно, готовились и принимались основные решения, затрагивающие все области социальной, экономической и политической жизни.

При этом, роль высшей военной верхушки в политическом руководстве СССР в последние десятилетия его существования постоянно усиливалась. С одной стороны, это было связано с тем, что в условиях жесткой конфронтации с Западом армия, наряду с КГБ, представляла собой важнейший инструмент советской политики на мировой арене. С другой, - обусловлено рядом субъективных факторов, прежде всего выдвижением в семидесятые годы шефа ВПК, а затем и министра обороны СССР Дмитрия Устинова на одну из двух-трех ключевых позиций в партийно-государственной иерархии, физическим состоянием Брежнева, Черненко и некоторых других советских лидеров. В итоге, партийная верхушка, как правило, удовлетворяла финансовые требования военных и ВПК, часто ориентировалась на их точку зрения при решении принципиальных политических вопросов.

По мере разложения советского режима и разочарования офицерского корпуса и генералитета в коммунистической идеологии, с одной стороны, ослаблялась эффективность политического контроля над армией со стороны КПСС, с другой - возникли, как представляется, предпосылки для перерождения коммунистического режима в военно-авторитарный, основанный в идеологическом плане на имперских и националистических доктринах и установках. В частности, такое перерождение могло бы произойти

Научные Записки ПИР-Центра №7

в случае, если бы оказался успешным августовский путч 1991 года.

После краха коммунистического режима в августе 1991 года и последовавшего за ним распада Советского Союза система политорганов была ликвидирована, а на ее месте созданы органы воспитательной работы, подчиненные Главному управлению воспитательной работы Министерства обороны. Согласно решениям, принятым осенью 1997 года, работа этого Управления строится по трем основным направлениям: воспитательная работа, социально-психологическая работа и воинская дисциплина, а также военно-социологические исследования и информирование войск⁷⁹. Однако возможности этих органов по политическому контролю над вооруженными силами весьма слабы. Прежде всего, в отличие от прежних политорганов, подчиненных ЦК КПСС, структуры Главного управления воспитательной работы и его органов в войсках подчинены Министерству обороны и, следовательно, не могут служить инструментом независимого, вневедомственного политического, не говоря уже о гражданском, контроля. Кроме того, эти структуры не играют прежней ключевой роли в решении кадровых вопросов. Наконец, отсутствует единая государственная идеологическая доктрина, что серьезно затрудняет политическое воспитание военнослужащих.

В распоряжении руководства Российской Федерации остался один находящийся вне системы министерства обороны инструмент политического контроля над армией и спецслужбами - Управление военной контрразведки ФСБ РФ (УВКР), в прошлом - Третье управление КГБ СССР. По информации начальника УВКР генерала Алексея Молякова, в штате этой службы находится около шести тысяч кадровых сотрудников, ее деятельность охватывает помимо вооруженных сил Федеральную пограничную службу, Внутренние войска МВД, ФАПСИ и другие воинские формирования. Управления и отделы УВКР созданы в каждом виде и роде вооруженных сил, военном округе (флоте), армии, корпусе и дивизии. Представители военной контрразведки работают в воинских частях до батальона включительно. Помимо сугубо контрразведывательных задач, она занимается борьбой с терроризмом, предотвращением несанкционированных действий с оружием массового поражения, борьбой с незаконным оборотом оружия и коррупцией, охраной государственных секретов. Наряду с этим, УВКР отвечает за политическую лояльность вооруженных сил и контроль над ними. “В последнее время, - подчеркивал генерал Моляков, - различные общественные и политические

организации стремятся к проникновению в армию для того, чтобы в дальнейшем попытаться использовать ее в своих целях. Потому органы военной контрразведки, работающие в войсках, имеют указания своевременно вскрывать и заблаговременно предотвращать экстремистские и другие опасные устремления. Это необходимо для того, чтобы в случае возможного обострения политической ситуации в стране не допустить утраты управляемости ВС РФ со стороны Верховного главнокомандующего - президента страны и втянуть армию в политическое противоборство”⁸⁰.

Однако пресечение деятельности оппозиционных и экстремистских организаций в армии - лишь одна из сторон политического, не говоря уже о гражданском, контроля над вооруженными силами. В связи с этим, встает вопрос: в какой мере в России сложилась система такого контроля и выполняются его основные требования? Многие видные военные и политические деятели дают на этот вопрос сугубо негативный ответ. Так, генерал Борис Громов подчеркивал: “Нельзя далее мириться с тем, что все силовые структуры Российской Федерации в настоящее время оказались фактически неподконтрольны и неподотчетны как законодательным органам, так и правительству России”⁸¹. В другом месте он отмечал: “Принцип ответственности перед государством подменен принципом ответственности перед президентом. И ни перед кем больше. Такая же картина и с другими *министрами-силовиками*. Прямое подчинение, личная преданность, полное отсутствие общественного контроля как со стороны законодательной власти, так и со стороны исполнительной в лице правительства”⁸². При всей своей справедливости, такие оценки все же представляются излишне жесткими.

По отдельным показателям российская практика соответствует требованиям и критериям гражданского контроля над вооруженными силами или приближается к ним. Прежде всего, поведение российской армии в августе и декабре 1991 года, а также в октябре 1993 года свидетельствует, что в острых конфликтных ситуациях она склонна к сохранению политического нейтралитета. В частности, президенту Ельцину потребовались экстраординарные усилия для того, чтобы в критическую ночь с 3 на 4 октября 1993 года побудить руководство армии и спецслужб к активным действиям по ликвидации противостоящего ему парламента. Причины склонности офицерского корпуса к нейтралитету различны. Немалую роль играет сформировавшееся в горбачевский период недоверие к политикам и

Научные Записки ПИР-Центра №7

политике, стремление сосредоточится на профессиональных проблемах. Оно было вызвано, помимо всего прочего, попытками Горбачева переложить на военные круги ответственность за события в Тбилиси, Баку, Вильнюсе и так далее. Другая сторона дела заключается в том, что офицерский корпус расколот в политическом отношении. В этих условиях вовлечение армии в борьбу за власть чревато ее расколом и выходом из-под какого-либо контроля с непредсказуемыми последствиями. Осознание этого приводит к стремлению военных отмежеваться от политических столкновений во имя сохранения вооруженных сил.

Однако такого рода нейтралитет или, точнее, склонность к сознательному дистанцированию от политики, порождается, скорее, умонастроениями в самой армии, но не установками влиятельных политических сил. Более того, вызывают тревогу участвовавшие попытки оппозиционных кругов, прежде всего возглавляемого генералом Рохлиным Движения в поддержку армии, военной промышленности и науки вовлечь офицерский корпус в политическую борьбу. Коммунисты также открыто делают ставку на завоевание симпатий военных и служащих ВПК. Член Президиума ЦК КПРФ Виктор Видьманов писал, например, явно обращаясь к этой аудитории: «Советская власть сделает все, чтобы, в пределах разумного, оснастить Вооруженные силы России необходимым современным оружием для отражения любых посягательств внешних агрессоров. Работники оборонных предприятий и военнослужащие вновь станут самыми почетными и высокооплачиваемыми гражданами Отечества. [...] Моральное, духовное, нравственное растрепывание, весьма широко распространяемые ныне многими якобы независимыми средствами массовой информации, будут строго пресечены народным законом»⁸³.

Со своей стороны, власть трактует суть деполитизации армии не только как отсутствие у офицерского корпуса и генералитета политических амбиций и позиций, но прежде всего как безусловное выполнение приказов политического руководства, ответственность за которые несут военные, а политики. Так, президент Ельцин подчеркивал: «Вооруженные силы должны быть полностью деполитизированы. Армия не должна ставиться перед выбором - выполнять или не выполнять приказы органов власти. В то же время не может и не должна нести ответственность за приказы, которые она выполняет, и за их последствия»⁸⁴. Подобная трактовка деполитизации вооруженных сил, на наш взгляд, не согласуется с интерпретацией политического нейтралитета армии в духе распространенных представлений о

демократическом гражданском контроле над ней, скорее, является реликтом советского прошлого.

Далее, в России создана определенная законодательная база, регулирующая общественное положение и статус вооруженных сил. Задачи и функции вооруженных сил, обязанности граждан во взаимоотношениях с армией определены в соответствующих законах, в том числе в законах «О безопасности», «Об обороне», «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе». Военные расходы утверждаются Государственной Думой и Советом Федерации, хотя законодательные органы не имеют практической возможности проконтролировать, в какой мере министерство обороны расходует средства в соответствии с утвержденным бюджетом.

При этом, вопрос о роли российского парламента в системе политического и гражданского контроля над вооруженными силами в нынешней конкретной ситуации весьма противоречив. Многие эксперты и политические деятели настаивают на придании российскому парламенту реальных полномочий по контролю над военной сферой. Так, в начале 1994 год был опубликован развернутый доклад российского специалиста Владимира Лопатина. Там, в частности, подчеркивается, что необходимо «предоставить парламенту основные права и полномочия, закрепленные ранее в законе «Об обороне» (включая участие в разработке военной доктрины, определении военной политики, поэтапном обсуждении и утверждении военного бюджета, согласовании при назначении высшего военного руководства) и создать механизмы их реализации»⁸⁵. Аналогичные идеи предложены в конце 1997 года группой видных экспертов Российской академии наук⁸⁶.

Проблема, однако, сложнее, чем это представляется указанным и многим другим экспертам. В условиях, когда в Государственной думе большинство принадлежит социал-реваншистским и националистическим группировкам, усиление парламентского контроля над армией в политической сфере, например, участие Государственной думы в той или иной форме в кадровых назначениях высшего уровня, разработке или утверждении военной доктрины, определении ключевых моментов военного строительства будет иметь негативные последствия, содействовать вовлечению вооруженных сил в политические распри, укреплять в них позиции традиционно настроенных представителей генералитета. В итоге, в России должны разрабатываться какие-то иные формы и методы гражданского контроля, учитывающие ее политическую специфику. Вместе

Научные Записки ПИР-Центра №7

с тем, Государственная Дума могла бы сыграть серьезную положительную роль в обеспечении гражданских прав и свобод военнослужащих, разрешении возникающих конфликтов, не имеющих профессионального характера.

Однако тенденция вооруженных сил к неучастию в политических столкновениях и определенная роль парламента в определении оборонного бюджета, по сути дела, исчерпывают положительный опыт становления новых форм взаимоотношения между армией и обществом. По большинству остальных параметров гражданского контроля над военными в России не достигнуто сколько-нибудь существенного прогресса. Значительные сомнения, например, возникают в отношении соблюдения в российской армии прав человека, особенно применительно к рядовым военнослужащим, а также выполнения ими норм и требований международного гуманитарного права, что проявилось прежде всего во время боевых действий в Чечне. Вызывает также весьма серьезные сомнения конституционность применения больших масс вооруженных сил в Чечне, ведение ими там крупномасштабных боевых действий с крайне тяжелыми последствиями для мирного населения без предусмотренных Конституцией решений парламента, например, о введении чрезвычайного или военного положения.

Особое значение применительно к России имеет жестко поставленный в Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности, вопрос об эффективности контроля и руководства вооруженными силами со стороны политических органов государственной власти. Есть свидетельства того, что эта эффективность весьма невысока. Так, в частности, эксперты Эмиль Паин и Аркадий Попов подчеркивают, что политическое руководство России не контролировало во многих случаях действия российских вооруженных сил в конфликтных зонах, находящихся на территории бывшего Советского Союза. “Как следует из анализа развития конфликтных ситуаций в Приднестровье, Таджикистане и Абхазии, регионы, являвшиеся объектами военно-политической активности России, как правило, первоначально попадали в сферу подобной активности из-за самостоятельных и бесконтрольных действий расположенных в этих регионах вооруженных сил, доставшихся России в наследство от Советского Союза. [...] Нет также никаких данных, позволяющих судить, что на самом веру политического руководства в систематической форме обсуждалась хотя бы проблема реагирования на критические ситуации, возникавшие в зонах конфликтов и ведшие к стихийному вовлечению в них российских частей.

[...] Судя по всему, решение этих вопросов замыкалось на руководстве Министерства обороны, а во многих случаях было отдано на откуп генералам, командовавшим российскими воинскими подразделениями в этих зонах”⁸⁷. В печати неоднократно появлялись сообщения о том, что во время войны в Чечне далеко не все распоряжения президента России неукоснительно выполнялись военным командованием непосредственно в зоне боевых действий. Возникают также многочисленные вопросы в какой мере само решение о применении вооруженных сил в Чечне соответствует демократическим нормам и принципам, а также Конституции РФ.

Все это ставит вопрос о том, насколько сложившаяся в России система политического руководства в области обеспечения безопасности способна обеспечить политический (о гражданском контроле говорить пока трудно) над развитием процессов в военной среде, формированием важнейших доктринальных установок, определением основных направлений военного строительства.

4. Особенности политического контроля над Вооруженными силами в России

Существующая в России система государственных органов, предназначенных для политического управления вооруженными силами, принятия ключевых решений по вопросам военной безопасности подвержена частым изменениям и имеет достаточно сложный характер. Далеко не всегда четко определены функции и задачи основных ее звеньев. С одной стороны, это может быть результатом того, что такая система складывается в процессе постоянных *проб и ошибок*, весьма трудного поиска оптимальных форм и решений. Но, с другой, возникает предположение, что ее изменения являются следствием столкновений различных группировок в высших структурах исполнительной власти, их борьбы за влияние на процесс принятия решений по оборонным вопросам.

4.1 Конституционные основы политического контроля над вооруженными силами в России

Согласно принятой в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации практически все вопросы оборонного характера относятся к ведению федеральных органов власти. Так, в статье 71 говорится, что в ведении Российской Федерации находятся “внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и

Научные Записки ПИР-Центра №7

мира; ... оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, ... определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации»⁸⁸.

Ключевая роль в политическом управлении вооруженными силами и решении первоочередных вопросов военного строительства принадлежит президенту России. Согласно статьям 80, 83, 87, 88 и 89 Конституции, президент:

- является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации;
- принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
- назначает и освобождает от должности министра обороны по предложению главы правительства; назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил Российской Федерации; присваивает высшие воинские и высшие специальные звания;
- формирует и возглавляет Совет безопасности Российской Федерации;
- утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;
- при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе⁸⁹.

Можно отметить также, что, хотя это и не обусловлено Конституцией, президент России имеет в своем распоряжении так называемую *ядерную кнопку*, то есть обладает практической возможностью привести в действие ядерный потенциал России без консультаций с парламентом или правительством.

Полномочия российского парламента в военной области весьма ограничены по сравнению с полномочиями президента. Тем не менее, по ряду вопросов парламент играет существенную роль. В частности, Государственная Дума принимает окончательное решение по военному бюджету и его основным компонентам. Кроме того, нижняя палата парламента может, по крайней мере, теоретически принимать любые федеральные законы, имеющие отношение к военным проблемам и вооруженным силам. Правда, принятые ею законы *по вопросам войны и мира* подлежат, по статье 106, обязательному рассмотрению в Совете Федерации⁹⁰. Кроме того, они вступают в силу после утверждения президентом России.

Совет Федерации, в свою очередь, согласно статье 102, утверждает указы президента о введении военного и чрезвычайного положения, а также дает согласие на использование вооруженных сил Российской Федерации за пределами ее государственных границ⁹¹.

Полномочия правительства Российской Федерации в сфере управления вооруженными силами и решения оборонных вопросов сформулированы в Конституции весьма расплывчато и неконкретно. Там, в статье 114 сказано, что правительство «осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации»⁹². Ни характер этих мер, ни полномочия правительства по их осуществлению в Конституции не определены.

4.2 Принципы руководства вооруженными силами согласно закону «Об обороне»

Ныне действующий закон «Об обороне» был принят Государственной думой в апреле 1996 года, одобрен Советом Федерации в середине мая 1996 и утвержден президентом России 31 мая 1996 года. В нем, помимо всего прочего, детализированы многие положения Конституции, относящиеся к складывающейся в стране системе политического контроля над армией и руководства ею. Так, установлено, что руководство Вооруженными силами осуществляет президент, являющийся Верховным главнокомандующим, а управление Вооруженными силами - министр обороны через министерство обороны и Генеральный штаб, являющийся основным органом оперативного управления⁹³.

Кроме того, в законе «Об обороне» гораздо более подробно, чем это сделано в Конституции, определены функции президента в военной сфере. Помимо тех положений, которые содержатся в

Научные Записки ПИР-Центра №7

Конституции, к наиболее важным полномочиям президента России относятся:

- принятие решения и приказ о Вооруженным силам о ведении военных действий в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации;
- утверждение концепций и планов строительства и развития Вооруженных сил России, Плана применения Вооруженных сил, Мобилизационного плана Вооруженных сил, программ ядерных и других специальных испытаний, структуры, состава и штатной численности Вооруженных сил, планов размещения на территории России объектов с ядерными зарядами, общевоинских уставов, положений о министерстве обороны и Генеральном штабе и других важнейших воинских документов;
- принятие решения о дислокации и передислокации Вооруженных сил и других войск от соединения и выше;
- утверждение единого перечня воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами (в звании от полковника или капитана первого ранга), присвоение соответствующих званий и назначение на такие должности⁹⁴.

Весьма детально определены в законе “Об обороне” задачи правительства Российской Федерации в военной области. К наиболее важным из них относятся следующие:

- ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных сил России;
- разработка и представление в Государственную думу предложений по расходам на оборону в федеральном бюджете;
- организация оснащения Вооруженных сил вооружениями, военной техникой, материальными и энергетическими ресурсами;
- организация и контроль над практическими всеми видами военной промышленности, подготовки экономики к деятельности в военных условиях и тому подобное;
- контроль за экспортом вооружений и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения⁹⁵.

Полномочия и задачи каждой из палат парламента России воспроизведены в законе “Об обороне” практически в том виде, в каком они сформулированы в Конституции. Вместе с тем, в статье 18 говорится, что “состояние войны объявляется федеральным законом в случае нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных

договоров Российской Федерации”⁹⁶. Иными словами, президент может отдать приказ вооруженным силам о ведении военных действий в случае агрессии против России, но состояние войны, со всеми вытекающими из этого объявляется федеральным, то есть подлежащим обязательному утверждению Советом Федерации законом.

Наконец, принципиально важным, с точки зрения утверждения в России демократических механизмов взаимодействия вооруженных сил и общества является статья 24 закона “Об обороне”. Фактически в ней законодательно закреплён принцип деполитизации вооруженных сил и других силовых структур. Там говорится:

“1. Деятельность политических партий, а также других общественных организаций, преследующих политические цели, а также образование их структур в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях не допускаются.

2. В Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной.

3. Запрещается использование штатных должностей и финансовых средств Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для создания структур и осуществления деятельности политических партий, а также других общественных объединений, преследующих политические цели”⁹⁷.

Введенная Конституцией Российской Федерации и закреплённая в законе “Об обороне” концентрация власти и контроля над вооружёнными силами в руках главы государства является, как можно предположить, результатом действия двух факторов. **Во-первых**, такая практика воспроизводит, с учётом современной специфики, присущую коммунистическому режиму схему, при которой военные вопросы и иные проблемы безопасности рассматривались исключительно высшими партийными инстанциями, а решения принимались либо Политбюро, либо лично генеральным секретарём. Министерства обороны, иностранных и внутренних дел, а также комитет государственной безопасности в советский период практически были выведены из-под подотчётности правительству, которое занималось преимущественно экономическими вопросами.

Научные Записки ПИР-Центра №7

Во-вторых, это могло стать реакцией на кризис двоевластия, лихорадивший страну в 1992-1993 годах. В это время контроль над вооруженными силами и решение вопросов обороны и безопасности были, с точки зрения тогдашней Конституции и закона, распределены между президентом и Верховным Советом, причем последний имел определенное преимущество. Так, в частности, согласно, закону “О безопасности”, принятому весной 1992 года, Верховный Совет должен был определять “приоритеты в защите жизненно важных интересов объектов безопасности”, осуществлять “контроль за кадровой политикой государственных органов обеспечения безопасности” и так далее⁹⁸. Возникло несоответствие между реальной практикой руководства органами обеспечения правопорядка, безопасности и вооруженными силами, с одной стороны, и законодательными установками, с другой.

При этом, значимые полномочия парламента в данной области представляли собой предпосылку вовлечения армии и других институтов безопасности в политический конфликт законодательной и исполнительной власти. Таким образом, сосредоточение конституционных полномочий по контролю над вооруженными силами у президента, с одной стороны, содействует предотвращению политизации вооруженных сил и их вовлечения в споры и противоречия между исполнительной и законодательной властью, создает предпосылки для установления политического контроля над армией, но, с другой, - перекрывает перспективы становления эффективного гражданского контроля над силовыми структурами.

Однако возможности практической реализации конституционных и законодательных полномочий президента зависят от административных, информационных, и экспертных возможностей и задач непосредственно подчиненных ему структур. Среди них ряд подразделений администрации президента РФ, в том числе Государственная военная инспекция и Совет обороны, а также действующий под прямым руководством президента Совет безопасности.

4.3. Администрация президента Российской Федерации и ее возможности по контролю над вооруженными силами

В администрации президента РФ имеется несколько структур и институтов, так или иначе отвечающих за политический контроль над вооруженными силами. К их числу относится прежде всего помощник президента по вопросам национальной

безопасности, курирующий деятельность министерств, ведомств и подразделений администрации, занимающихся соответствующими проблемами. С декабря 1993 года эту должность занимал Юрий Батури⁹⁹, который имел в течение определенного времени возможность прямого контакта с президентом¹⁰⁰.

Однако наиболее серьезным инструментом влияния Батурина на положение дел в армии и других силовых ведомствах была возглавляемая им Комиссия по высшим воинским должностям, высшим воинским и высшим специальным званиям. Эта комиссия вызывала раздражение у руководителей силовых министерств, поскольку занимала достаточно активную позицию и имела возможность практически влиять на кадровую политику. Так, сразу после ее создания президенту было направлено письмо за подписями руководителей этих министерств и ведомств, в котором, в частности, говорилось, появление подобного органа “ущемляет права президента Российской Федерации, министра обороны Российской Федерации, других министров и руководителей ведомств, в которых предусмотрена воинская служба, [...] подвергает сомнению авторитет командиров (начальников), аттестационных комиссий и военных советов”¹⁰¹. Такого рода демарш был весьма показателен для руководителей российских вооруженных сил и других военизированных структур, которые весьма негативно относятся к созданию любых непосредственно подчиненных президенту достаточно эффективных аппаратов, способных действительно контролировать деятельность соответствующих ведомств, хотя бы по ряду направлений.

Пик влияния Батурина пришелся на вторую половину 1996 года - начало 1997 года, когда он, наряду с выполнением обязанностей помощника президента являлся секретарем Совета обороны. Однако, уже весной 1997 года появились признаки того, что его позиции ослабевают. Наиболее показательным было упразднение в марте 1997 года Комиссии по высшим воинским должностям, высшим воинским и высшим специальным званиям. Официально это произошло в результате очередных изменений в структуре администрации президента в момент ухода ее тогдашнего руководителя Анатолия Чубайса на пост первого вице-премьера. Тогда, в частности, было создано Управление кадровой политики, к которому перешли функции этой комиссии¹⁰². В августе 1997 года Батури¹⁰², как можно предположить, потерял практически все свое влияние, когда после снятия с должности секретаря Совета обороны, остался лишь на посту помощника президента. В это же

Научные Записки ПИР-Центра №7

время, судя по всему, в результате назначения Андрея Кокошина руководителем Государственной военной инспекции и одновременно секретарем Совета обороны, существенно сократилось и значение самого этого Совета.

Эти сдвиги в административно-бюрократической структуре, отвечающей за координацию деятельности силовых ведомств, в том числе за контроль над вооруженными силами, по-видимому, стали следствием серьезных кадровых перестановок в руководстве военным ведомством, происшедших летом 1997 года, а также изменений в роли и влиянии тех или иных группировок в высшем руководстве страны¹⁰³.

Совет обороны как таковой не является компонентом администрации президента, однако его аппарат входит в состав аппарата администрации и по всем практическим вопросам подчиняется руководителю администрации. Совет был создан решением президента в августе 1996 года как постоянно действующий совещательный орган, который должен, согласно указу о его создании, обеспечивать подготовку решений президента в сфере военного строительства, реализацию решений Совета безопасности по стратегическим вопросам оборонной промышленности, вырабатывать решения по мерам по обороне Российской Федерации от вооруженного нападения, готовить общую концепцию военного строительства и осуществлять координацию деятельности Вооруженных сил Российской Федерации¹⁰⁴. Среди задач аппарата Совета обороны основными были определены подготовка приказов и директив президента по указанным вопросам. Однако на практике главным направлением деятельности аппарата Совета обороны, судя по сообщению прессы, стала разработка нового варианта российской военной доктрины и концепции военной реформы. Численность аппарата была установлена в 53 штатных сотрудников¹⁰⁵, что для подразделения администрации президента РФ является весьма солидным показателем.

Председателем Совета обороны после его создания стал президент Ельцин, его заместителем - премьер-министр Черномырдин, ответственным секретарем - Батурин. В состав Совета обороны вошли также секретарь Совета безопасности, глава администрации президента, министры обороны, внутренних дел, иностранных дел, экономики, оборонной промышленности, директор ФСБ, директор ФПС, начальник Генштаба, замминистра финансов, первый заместитель министра обороны Кокошин, секретарь Государственной комиссии по урегулированию в Чечне Степашин и академик

Евгений Велихов¹⁰⁶. Принципиально важным моментом стало положение о том, что в отсутствие президента председательствовать на его заседаниях будет премьер-министр Черномырдин. В условиях осени 1996 года, когда состояние здоровья Ельцина внушало лидерам страны весьма серьезные опасения, это стало одним из нескольких признаков того, что реальная роль руководителя правительства в решении оборонных вопросов увеличивается.

Многие наблюдатели склонны полагать, что создание Совета обороны было вызвано стремлением ограничить реальное значение только что назначенного секретарем Совета безопасности Александра Лебеда. Во всяком случае, сама последовательность шагов российского руководства дает для этого определенные основания. Действительно, в июле 1996 года Лебедь добился от президента серьезных дополнительных полномочий. Согласно новому Положению о Совете безопасности, утвержденному в первой половине июля 1997 года, этот орган, помимо других многочисленных функций и задач, должен разрабатывать стратегию внутренней, внешней и военной политики государства и контролировать ее исполнение властными структурами. Секретарь Совета безопасности получал возможность контролировать персональный состав руководителей министерств и ведомств, действующих в области безопасности¹⁰⁷. Иными словами, Лебедь получил некоторые практические инструменты управления силовыми ведомствами и армией. Такое положение не могло не вызвать беспокойства у других руководителей государственного аппарата и правительства. Одной из мер, направленной на нейтрализацию растущего влияния секретаря Совета безопасности могло стать создание Совета обороны. Фактически оно привело к тому, что военные вопросы были выведены из-под контроля Совета обороны и его секретаря и переданы новому органу.

В дальнейшем, особенно после снятия Лебеда с поста секретаря Совета безопасности, Совет обороны мог использоваться для того, чтобы не допустить чрезмерного усиления влияния в военных кругах тогдашнего министра обороны Родионова, пользовавшегося осенью 1996 года реальным авторитетом в вооруженных силах. Кроме того, Совет обороны, точнее - его аппарат стал структурой, противостоящей Родионову и в концептуальном плане, отстаивая более прагматичный и реалистичный вариант реорганизации вооруженных сил. Однако, после замены на посту министра обороны Родионова на Сергеева, эти факторы и обстоятельства, по сути дела, потеряли свое значение. Кроме того,

Научные Записки ПИР-Центра №7

концепция реорганизации вооруженных сил, разработка которой была одной из функций аппарата Совета обороны, на деле летом 1997 года в кратчайшие сроки была подготовлена Генеральным штабом, одобрена Комиссией по военной реформе и военному строительству при Совете министров и утверждена президентом, без видимого участия Совета обороны, хотя по распоряжению президента от 22 мая 1997 года, такая концепция должна была быть представлена к 25 июля 1997 года именно Совету обороны.

В этих условиях существование органа, дублирующего во многом состав и функции Совета безопасности, а также задачи Генерального штаба в области подготовке реформы, стало ненужным. Вместе с тем, передача вневедомственных контрольных функций над вооруженными силами Совету безопасности могла бы чрезмерно усилить позиции его руководства. Возможно, поэтому было принято решение придать серьезное значение новому институту - Государственной военной инспекции, которая не имеет совещательных функций и не претендует на разработку стратегических вопросов. При этом, не было принято решение о ликвидации Совета обороны, хотя сообщения о его заседаниях во второй половине 1997 года и начале 1998 года стали появляться весьма редко. Однако обращает на себя внимание, что многие практические проблемы военной реформы рассматриваются на заседаниях Комиссии по военной реформе и военному строительству под председательством премьер-министра.

Государственная военная инспекция (ГВИ) была создана в ноябре 1996 года. 5 ноября 1996 года газета *Красная Звезда* писала, что указ о ее образовании был нацелен на реализацию полномочий президента России - Верховного главнокомандующего ее вооруженными силами в сфере обороны и безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Государственная военная инспекция, согласно указу, является независимым подразделением администрации президента¹⁰⁸. При этом ряд российских наблюдателей предполагал, видимо, не без оснований, что появление ГВИ стало результатом усилий тогдашнего главы администрации президента Анатолия Чубайса по укреплению своих позиций по контролю над вооруженными силами¹⁰⁹. Отмечалось также, что ГВИ предоставлены полномочия по контролю над вооруженными силами, подчиненными другим министерствам и ведомствам.

Однако, свои реальные очертания ГВИ обрела после Указа президента РФ № 946 от 28 августа

1997 года "О мерах по усилению государственного управления военным строительством в Российской Федерации"¹¹⁰, в котором были уточнены некоторые моменты ее деятельности. Так, было повторено положение о том, что ГВИ является самостоятельным подразделением администрации президента РФ и имеет статус главного управления. Она подчинена непосредственно президенту, но оперативное руководство ее деятельностью осуществляет руководитель администрации президента РФ¹¹¹. Ее руководителем в должности Главного военного инспектора Российской Федерации был назначен первый заместитель министра обороны Андрей Кокошин. Он же стал и ответственным секретарем Совета обороны. Была определена численность аппарата ГВИ - 100 сотрудников, среди которых 80 могут быть прикомандированы из вооруженных сил, внутренних войск и других военизированных ведомств¹¹².

В *Положении* о ГВИ определен весьма широкий круг ее функций. Там сказано, в частности, что она осуществляет от имени президента и по его поручению контроль деятельности органов, войск и воинских формирований вооруженных сил, МВД, ФСБ, ФПС, железнодорожных войск, налоговой полиции, ФАПСИ, гражданской обороны, органов государственной охраны, обеспечения мобилизационной подготовки и других. Она призвана оценивать эффективность деятельности названных институтов, ее соответствие Конституции и законам Российской Федерации, следить за исполнением ими бюджетных назначений, контролировать выполнение программ создания и производства вооружений и военной техники. Она также должна разбирать жалобы военнослужащих и гражданского персонала силовых структур¹¹³.

Если ГВИ действительно окажется способной выполнить все эти задачи, то она может стать относительно эффективным инструментом политического контроля над армией. Однако ее потенциал в этом отношении существенно ограничен тем обстоятельством, что она не имеет своих представителей в войсках и военизированных формированиях, а потому в большинстве случаев окажется зависимой от информации, поступающей от руководства силовых структур. Возникает также вопрос о том, в какой мере аппарат численностью в 100 специалистов¹¹⁴ сможет решить весь, исключительно широкий круг поставленных перед ним задач.

В открытой печати, однако, появились иные, более скромные версии задач и полномочий ГВИ и ее руководителя. Наибольшее распространение

Научные Записки ПИР-Центра №7

получили сообщения о том, что основной функцией Андрея Кокошина станет работа с финансовыми и материальными резервами российских вооруженных сил в целях использования их для реформирования вооруженных сил, а также контроль за исполнением решений президента и Совета обороны по военной реформе, доведением их до армейских структур¹¹⁵. Иными словами, сферой деятельности ГВИ будет не столько общий политический контроль за вооруженными силами, сколько контроль за их реформированием.

Обращает на себя внимание, что ГВИ - не единственный орган администрации президента, предназначенный для контроля за проведением военной реформы. В Главном контрольном управлении в свое время был создан Отдел военной реформы и социальной защиты военнослужащих численностью в 10 человек, преобразованный затем в Управление по военно-промышленному комплексу и социальной защите военнослужащих численностью в 20 сотрудников¹¹⁶. Кроме того, как уже отмечалось, функции в области кадровой политики в армии и правоохранительных органах сконцентрированы в 1997 году в Управлении по кадровой политике.

Таким образом, в администрации президента Российской Федерации не образовано пока подразделение, способное обеспечить все направления комплексного политического управления вооруженными силами, имеющее собственные независимые каналы информации о положении дел в вооруженных силах. При этом, нет четкого разграничения функций между различными структурами, так или иначе занимающимися проблемами вооруженных сил. Не отработана схема взаимодействия между ними, а также их отношений с министерством обороны. Существует лишь один независимый от министерства обороны канал информирования о политической обстановке в армии - военная контрразведка. В итоге, министерство обороны имеет организационные, экспертные и информационные преимущества перед администрацией президента при разработке не только сугубо военных вопросов, но и проблем, скорее, политического характера, в том числе подготовки новой военной доктрины.

4.4. Совет безопасности

Совет безопасности привлекает особое внимание экспертов и средств массовой информации как институт, играющий (или способный) играть особую роль в разработке и принятии политических решений в сфере обороны и безопасности. Встречаются иногда сравнения этой структуры с *политбюро* и тому подобное. В частности,

заседания Совета безопасности 28 и 29 ноября 1994 года тракуются как ключевой момент при принятии окончательного решений о военной интервенции в Чечне¹¹⁷. Это утверждение, однако, оспаривают эксперты Эмиль Паин и Аркадий Попов. Они пишут: “Совет безопасности, несмотря на всю демонстрируемую им важность и значительность, не относится к числу органов, которые вправе что-либо самостоятельно решать. [...] Все, что решает СБ, может получить директивную силу лишь после того, как президент государства, являющийся одновременно и председателем СБ, издаст соответствующий указ или распоряжение”¹¹⁸. Они доказывают, что реальное решение о войне в Чечне принял президент России, тогда как Совет безопасности стал лишь своего рода форумом для совещания высших должностных лиц, ответственных за вопросы безопасности.

В плане данной работы, однако, важным является не столько роль Совета безопасности в системе высших государственных органов России, сколько способность его аппарата, насчитывавшего по состоянию на декабрь 1997 года 207 штатных сотрудников, осуществлять повседневный контроль за состоянием дел в армии, с одной стороны, и воздействовать на принятие ключевых решений в области военного строительства, с другой.

Совет безопасности был создан летом 1992 года. Это решение было принято в порядке осуществления принятого в марте 1992 года закона “О безопасности”. В нем говорилось, что “Совет безопасности является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности”. Принципиально важное значение имеет положение закона о том, что “решения Совета безопасности Российской Федерации принимаются на его заседании постоянными членами Совета безопасности простым большинством голосов от их общего количества и вступают в силу после утверждения председателем Совета безопасности”. Они “оформляются указами Президента Российской Федерации”¹¹⁹. Это подтверждает тезис Паина и Попова о совещательном, а не директивном характере данного органа.

Кроме того, важно, что Совет безопасности и его аппарат не создавались как структура, предназначенная для повседневного управления вооруженными силами или политического контроля над ними. В указанном законе, а также в Указе президента РФ № 547 от 3 июня 1992 года “Об образовании Совета безопасности Российской Федерации”¹²⁰ к основным задачам Совета

Научные Записки ПИР-Центра №7

безопасности и его аппарата были отнесены, с одной стороны, определение жизненно важных интересов личности, общества и государства, а с другой - выявление и оценка внутренних и внешних угроз этим интересам.

Основную роль в работе Совета безопасности должны играть десять межведомственных комиссий, в которые входят руководители или их заместители соответствующих государственных ведомств. Такие комиссии были созданы по внешнеполитическим вопросам, по оборонной безопасности, по межрегиональным отношениям, по общественной безопасности, по информационной безопасности, по научно-техническим вопросам оборонной промышленности, по экологической безопасности, по экономической безопасности, по охране здоровья и по борьбе с преступностью¹²¹. На заседаниях этих комиссий должны согласовываться позиции и подходы министерств и ведомств, вовлеченных в решение соответствующих вопросов, рассматриваться проекты относящихся к ним документов.

По словам заместителя секретаря Совета безопасности генерала Леонида Майорова, «задачи Совета масштабны, а его функции охватывают практически все стороны жизни нашего общества»¹²². Действительно, как подчеркивал Майоров, этот орган призван «определять жизненно важные интересы общества и государства, выявлять внутренние и внешние угрозы объектам безопасности, разрабатывать основные направления стратегии обеспечения безопасности России и организовывать подготовку целевых программ ее обеспечения, готовить рекомендации президенту Российской Федерации по вопросам внутренней и внешней политики страны в области безопасности» и так далее¹²³.

Таким образом, задачи и принципы организации работы Совета безопасности соответствовали его становлению, скорее, в качестве органа, разрабатывающего концептуальную сторону государственной политики в области безопасности, а также структуры для согласования позиций различных министерств и ведомств по этим вопросам, чем института, отвечающего за практический, повседневный оперативный контроль и управление этими министерствами и ведомствами. При этом, состав межведомственных комиссий свидетельствовал о том, что оборонные проблемы являются лишь одним из нескольких основных направлений работы Совета безопасности.

Однако, по крайней мере, теоретически он мог стать структурой, вырабатывающей ключевые

доктринальные положения в области оборонной стратегии России, оценивать возникающие и перспективные угрозы, которые необходимо нейтрализовать военной силой. Об определенном потенциале Совета безопасности в этой области свидетельствует то обстоятельство, что первая военная доктрина России обсуждалась в ноябре 1993 года на его заседаниях прежде чем была утверждена президентом. Известно также, что весной 1993 года Советом безопасности была подготовлен и представлен на обсуждение документ «Основные положения концепции внешней политики России»¹²⁴. В 1997 год в печати появились сведения о подготовке Советом безопасности Концепции национальной безопасности России, которая в основном была принята на заседании Совета безопасности в мае 1997 года, а утверждена указом президента в декабре 1997 года¹²⁵. Однако, эта концепция не скоординирована с происходящими в армии переменами. Она имеет весьма общий характер, и в ней практически отсутствуют конкретные рецепты о том, какими методами и средствами должны в случае необходимости быть защищены российские национальные интересы¹²⁶.

После назначения Александра Лебеда секретарем Совета безопасности положение об этом органе было пересмотрено. Секретарь Совета безопасности получил некоторые дополнительные полномочия. В частности, он получил право предлагать президенту привлекать к ответственности любых высших чиновников, причастных к вопросам безопасности; собирать и представлять президенту «информацию о кандидатурах, рекомендуемых к назначению на высшие государственные должности»; самостоятельно проводить между заседаниями Совета «рабочие совещания» его членов; представлять президенту состав Совета, в том числе постоянных его членов. Важное значение имело положение о том, что «проекты указов президента, вносимых на Совет безопасности, рассматриваются на заседании членов Совета безопасности, проводимом под руководством секретаря Совета безопасности»¹²⁷. Реализация этих полномочий могла бы превратить Совет безопасности в орган, действительно способный осуществлять политический контроль над вооруженными силами.

Однако после снятия Лебеда с поста секретаря Совета безопасности и назначения на эту должность Ивана Рыбкина, его практическая деятельность, по крайней мере, освещаемая в средствах массовой информации, сосредоточена на ситуации в Чечне и Северном Кавказе в целом. Лишь в конце 1997 года в связи с утверждением президентом Концепции национальной безопасности появились признаки того, что Совет

Научные Записки ПИР-Центра №7

безопасности может существенно расширить сферу своей ответственности. Согласно указу президента об утверждении Концепции, Совет безопасности получил некоторые дополнительные возможности. Так, секретарь Совета получил право готовить для президента доклады, содержащие анализ и прогноз международной и военно-политической обстановки; издавать от имени президента директивы по реализации концепции национальной безопасности, обязательные для исполнения должностными лицами; контролировать исполнение своих поручений¹²⁸. Это, бесспорно, увеличивает влияние данного органа и его руководства на принятие стратегических решений, однако, не дает, по крайней мере, видимых возможностей по практическому контролю над вооруженными силами.

4.5. Правительство России

До последнего времени правительство России было фактически отстранено от формулирования оборонной стратегии и практического решения военных вопросов. Однако уже в середине 1995 года появился первый признак того, что премьер-министр проявляет интерес к этой проблематике и стремится обрести некоторые возможности влияния на соответствующие решения. Об этом свидетельствовало учреждение должности главного военного эксперта при руководителе правительства и назначении на нее генерала Валерия Миронова, бывшего заместителя министра обороны, снятого с этого поста в начале 1995 года в связи с крупными разногласиями с тогдашним министром обороны Павлом Грачевым относительно чеченской войны¹²⁹.

Еще более важным является создание летом 1997 года двух уже упомянутых комиссий по военной реформе, первая из которых работает под руководством Черномырдина, а вторая - Анатолия Чубайса. Сам тот факт, что они образованы действуют под эгидой двух ведущих фигур правительства, а не, допустим, Совета безопасности или Совета обороны, показывает, что Совет министров обретает вес и практическое влияние в военных делах. Обращает а себя внимание и то обстоятельство, что осенью 1997 – зимой 1997\1998 года именно Комиссия по военной реформе и военному строительству при Совете министров обсуждала проекты представляемых президенту документов по реорганизации вооруженных сил.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проводимая сегодня в России реорганизация армии вряд ли может считаться ее глубокой реформой, о необходимости которой многократно заявляли высшие политические и военные руководители страны. Осуществляемые меры, сами по себе вполне рациональные и необходимые, не решают всего комплекса стоящих перед вооруженными силами проблем. Трудно рассчитывать, в частности, на сколько-нибудь значимое повышение ресурсообеспеченности военнослужащих, ибо при фактическом сохранении военных расходов на нынешнем уровне сокращение численности армии будет происходить в большинстве своем за счет ликвидации незаполненных личным составом должностей.

Ограниченный характер происходящих и намеченных преобразований в определенной мере обусловлен тем, что в доктринальных установках сохраняется предположение о возможности военной конфронтации с ведущими центрами силы современного мира. Об этом, в частности, свидетельствует высокая значимость, придаваемая способности к осуществлению ядерного сдерживания как на стратегическом, так и на оперативно-тактическом уровнях. Представление о возможности *крупномасштабной войны*, в свою очередь, тормозит адаптацию российских сил общего назначения к реальным вызовам и угрозам, имеющим в первую очередь локальный характер. Это - одно из свидетельств того, что реорганизация вооруженных сил проходит при явном доминировании институциональных интересов высшего военного руководства. Система органов, призванных обеспечить политический контроль гражданских властей над вооруженными силами, неэффективна. Она представляет собой совокупность институтов, предназначенных, скорее, для согласования позиций государственных ведомств, так или иначе причастных к военной и оборонной проблематике, чем для утверждения приоритета общегосударственных и общественных интересов над ведомственными. В свою очередь, недавно созданная Государственная военная инспекция не располагает собственными, независимыми от других ведомств каналами информации о положении дел в армии. В итоге, высшее государственное руководство имеет ограниченные возможности воздействия на процессы, происходящие в вооруженных силах.

Перспективы формирования в России необходимого полноценного гражданского контроля над вооруженными силами невелики. В практическом плане более вероятными представляются возможности развития и

утверждения системы политического контроля, отвечающего демократическим критериям, с отдельными элементами гражданского контроля. Одной из задач этой системы может стать обеспечение высшего государственного руководства России независимой информацией относительно положения дел в вооруженных силах и экспертными оценками проектов доктринальных и иных документов и установок, разрабатываемых в рамках тех или иных ведомств, прежде всего министерства обороны.

В этой связи весьма важными могли бы стать:

- перевод Генерального штаба из состава министерства обороны в непосредственное подчинение Верховного главнокомандующего (с соответствующим изменением закона "Об обороне") с вытекающим из этого разделением политических, административных и оперативных задач и функций;
- создание в аппарате администрации президента вместо нескольких подразделений, занимающихся военной проблематикой, единой службы, возможно, в рамках Государственной военной инспекции, ответственной за осуществление политического контроля над армией, создание при ней системы представителей в войсках и на флоте на уровне соединений;
- расширение полномочий Федерального Собрания в области защиты гражданских прав и свобод военнослужащих, возможно, в частности, создание с этой целью должности парламентского уполномоченного по делам вооруженных сил, а также утверждение практики отчета военного руководства перед парламентом об исполнении военного бюджета.

ИСТОЧНИКИ И КОММЕНТАРИИ ЧЛЕНОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

¹ Organization for Security and Cooperation in Europe. "Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security". - Budapest. - 3 December 1994. - DOC. FSC/1/95. - Para. 20

² Член рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Игорь **Николайчук** заметил в этой связи: «Данный тезис представляется чрезвычайно важным в концептуальном плане. по мнению ведущих российских политологов российская армия в ее нынешнем состоянии фактически не нужна ни одному из сегментов общества, за исключением правящего слоя российской элиты, и то только для игры в поле электоральных ситуаций. Поразительно, однако, отсутствие у этого слоя политической воли к генерации в данном случае "мощных импульсов", к чему как бы призывает автор».

³ Здесь и далее термин *военная реформа* используется применительно к перестройке всей военной машины страны и изменению ее места в государственно-политической системе общества, тогда как термин "реформа вооруженных сил" относится только к преобразованиям, проводимым в рамках собственно армии и, возможно, некоторых других силовых структур, обладающих значительными вооруженными формированиями.

⁴ Член рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Игорь **Николайчук** заметил в этой связи: «В научном сообществе отсутствуют подобные оценки участия советской армии во внутриафганском конфликте. В последнее время, основываясь на данных по безвозвратным потерям, неангажированные эксперты больше склоняются к тому мнению, что в Афганистане командный состав советской армии продемонстрировал умение правильно строить боевую работу, а ее личный состав в целом действовал весьма профессионально. Речь может идти только о внутривнутриполитических негативных последствиях использования войск СССР в этом конфликте».

⁵ Член рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Игорь **Николайчук** заметил в этой связи: «Можно согласиться с автором в его оценке взглядов на военную реформу со стороны нарождающегося российского демократического движения. Требуется, однако, уточнения то положение, что дискуссии об оборонной достаточности велись скорее *лояльными* военными и гражданскими специалистами. *Демократы* же сосредоточились исключительно на *департизации* и на социальных вопросах жизни

армии, то есть на чем можно было быстро завоевать политический авторитет. Реальной *количественно-качественной* концепции армейской реформы ими не выдвигалось».

⁶ *Известия*, 24 мая 1996

⁷ Основные положения военной доктрины Российской Федерации. *Красная Звезда* (специальное приложение), 19 ноября 1993, с.7

⁸ Член рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Игорь **Николайчук** заметил в этой связи: «Важный нюанс в контексте рассматриваемой проблемы заключается в следующем: в начале 1990-х годов все рассуждения о мобильных войсках шли под лозунгом создания резерва Верховного главнокомандующего, то есть резерва, находящегося в личном распоряжении президента. Теперь говорится о резерве некоего верховного главнокомандования (что это такое - нигде в законодательных актах не прописано)».

⁹ *Независимое Военное Обозрение*, № 4 (31), 1-7 февраля 1997, с.1, 3

¹⁰ *Сегодня*, 16 июля 199

¹¹ *Красная Звезда*, 25 мая 1996

¹² Дворкин Владимир. Генералы без армии. *Совершенно Секретно*, № 8, 1997, с.6

¹³ *Сегодня*, 27 ноября 1996

¹⁴ *Красная Звезда*, 23 мая 1997

¹⁵ *Красная Звезда*, 17 июня 1997

¹⁶ *Независимая Газета*, 18 сентября 1997

¹⁷ *Независимая Газета*, 6 февраля 1997.

Член рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Игорь **Николайчук** отметил в этой связи: «Это крайне неудачный пример *консерватизма* Игоря Родионова. Таких взглядов придерживались и придерживаются все российские министры обороны. Собственно говоря, для ведения любой гипотетической крупномасштабной войны необходимо развертывание крупного и хоть как-то подготовленного мобилизационного резерва»

¹⁸ *Сегодня*, 1 февраля 1997

¹⁹ *Итоги*, 14 января 1997, с.10

²⁰ *Независимое Военное Обозрение*, № 3, 18 ноября 1995, с4

²¹ *Сегодня*, 21 февраля 1997

²² *Независимое Военное Обозрение*, № 22 (26), 28 ноября 1996, с. 4

²³ *Независимая Газета*, 18 июля 1997

²⁴ *Независимая Газета*, 5 марта 1997

²⁵ *Независимая Газета*, 18 июля 1997

²⁶ Там же

²⁷ Руководитель рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Дмитрий **Евстафьев** отметил в этой связи: «В действительности, генерал Родионов, говоря о том, что в России после распада СССР в *силовой* сфере возникла системы *министерских армий* был во

много прав. Причины, по которым его тезисы были восприняты в политической элите достаточно враждебно, в основном были политическими. С одной стороны, Родионов не понимал, что наличие в той или иной структуре исполнительной власти собственных силовых структур определяет ее высокий политический статус. С другой, устранение *министерских армий* было возможно только под лозунгом создания, а вернее воссоздания единых вооруженных сил, что не соответствовало политическим задачам исполнительной власти, провозгласившей, что у новой России внешних врагов нет, а значит нет и надобности в полноценных вооруженных силах».

Член рабочей группы Игорь **Николайчук** высказал следующее суждение: «Автор странно расставил здесь акценты. В результате под сомнение поставлена положительность подобных идей. Но ведь именно реализация подобного подхода объявлена нынешним министром обороны Игорем Сергеевым в качестве одного из основных направлений военной реформы; и этот замысел утвержден президентом».

²⁸ Там же

²⁹ Член рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Игорь **Николайчук** считает, что «с подобным тезисом нельзя согласиться. Военное строительство в России никогда не являлось предметом озабоченности руководства государств СНГ и не ставилось на весы проверки *возрождения империи*. Тому есть много причин, в том числе и практически *нулевой* оборонный потенциал новых независимых государств и их *клиентские* отношения в военной области с Россией».

³⁰ *Красная Звезда*, 28 января 1997

³¹ *Итоги*, 29 октября 1996, с.10-11

³² см.: *Независимая Газета*, 22 января 1997; *Итоги*, 14 января 1997, с.10-11; *Итоги*, 29 октября 1996, с.10-11; *Независимая Газета*, 6 февраля 1997; *Сегодня*, 8 февраля 1997; *Итоги*, 25 февраля 1997, с.13-14

³³ *Независимая Газета*, 6 февраля 1997

³⁴ *Независимая Газета*, 22 января 1997

³⁵ *Независимая Газета*, 24 июля 1996

³⁶ *Сегодня*, 7 августа 1996

³⁷ Там же

³⁸ Там же

³⁹ Там же

⁴⁰ Там же

⁴¹ *Независимое Военное Обозрение*, № 2(6), 20 января 1996, с.3

⁴² Руководитель рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Дмитрий **Евстафьев** отметил в этой связи: «Тезис о расслоении российской военной элиты по принципу

отношения к методике ведения боевых действий в целом представляется правильным и имеющим большую практическую ценность. Однако, во-первых, образцом боевых действий, к которым следует готовиться российской армии следует считать конфликт типа чеченского со всей его спецификой, что определяется чисто психологическими мотивами не кабинетных теоретиков, а полевых офицеров. Во-вторых, многие выводы относительно возможности ведения войны с использованием *сверхточных вооружений* делались на основе не всегда корректной исходной информации и в этом смысле их ценность ограничена».

⁴³ *Сегодня*, 29 июля 1997

⁴⁴ *Независимое Военное Обозрение*, № 35 (62), 19-25 сентября 1997, с.1

⁴⁵ см.: *Коммерсантъ-Daily*, 25 июля 1997; *Итоги*, 29 июля 1997, с.18-21; *Сегодня*, 12 августа 1997; *Независимая Газета*, 18 сентября 1997; *Сегодня*, 21 ноября 1997

⁴⁶ *Независимое Военное Обозрение*, № 35 (62), 19-25 сентября 1997, с.1

⁴⁷ Там же

⁴⁸ *Ядерный Контроль*, № 36, декабрь 1997, с.6

⁴⁹ *Независимое Военное Обозрение*, № 28(55), 2-8 августа 1997, с.3

⁵⁰ *Ядерный Контроль*, № 36, декабрь 1997, с.6

⁵¹ *Сегодня*, 16 августа 1997

⁵² *Независимое Военное Обозрение*, № 47 (74), 26 декабря 1997 - 8 января 1998, с.1

⁵³ *Сегодня*, 27 ноября 1997

⁵⁴ *Итоги*, 29 июля 1997, с.19

⁵⁵ *Независимая Газета*, 31 августа 1997

⁵⁶ *Коммерсантъ-Daily*, 25 июля 1997

⁵⁷ *Итоги*, 29 июля 1997, с.19

⁵⁸ Там же

⁵⁹ *Независимое Военное Обозрение*, № 35 (62), 19-25 сентября 1997, с.3

⁶⁰ *Известия*, 22 августа 1997

⁶¹ *Коммерсантъ-Daily*, 25 июля 1997

⁶² *Красная Звезда*, 9 августа 1997

⁶³ *Независимое Военное Обозрение*, № 23(27)? 26 декабря 1996, с.4

⁶⁴ *Итоги*, 29 октября 1996, с.11

⁶⁵ *Известия*, 11 декабря 1997

⁶⁶ International Institute for Strategic Studies. *Military Balance 1997/98*. Oxford University Press, 1997, p.108

⁶⁷ *Коммерсантъ-Daily*, 25 июля 1997

⁶⁸ *Сегодня*, 16 июля 1997

⁶⁹ *Красная Звезда*, 23 мая 1996

⁷⁰ *Коммерсантъ-Daily*, 25 июля 1997

⁷¹ Organization for Security and Cooperation in Europe. *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*. Budapest, 3 December 1994, FSC/1/95, par. 20

⁷² *Ibid.* Par. 21

- ⁷³ Ibid. Par. 25
- ⁷⁴ Ibid. Par. 36
- ⁷⁵ Ibid. Par. 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33
- ⁷⁶ *Новая Газета*, № 47 (121), 16 марта 1994
- ⁷⁷ *Независимое Военное Обозрение*, № 37 (64), 3-9 октября 1997, с.3
- ⁷⁸ Бобылев П., Макаров Б. Армия в демократическом обществе и демократия в армии. – В: Коллективная безопасность для России и СНГ (под ред. А. Никитина). М., 1992, с.183
- ⁷⁹ *Независимое Военное Обозрение*, № 37 (64), 3 - 9 октября 1997, с.1
- ⁸⁰ *Независимая Газета*, 19 июля 1997
- ⁸¹ *Независимое Военное Обозрение*, № 9 (13), май 1996, с.3
- ⁸² *Известия*, 10 декабря 1995
- ⁸³ *Правда*, 10 октября 1995
- ⁸⁴ *Известия*, 24 мая 1996
- ⁸⁵ *Новая Газета*, № 47 (121), 16 марта 1994
- ⁸⁶ *Сегодня*, 4 ноября 1997
- ⁸⁷ Паин Эмиль, Попов Аркадий. Принятие политических решений в вопросах использования силы в США и России. – В: Как делается политика в США и России. Принятие решений об использовании американских и российских вооруженных сил в региональных конфликтах конца XX века (под ред. Джереми Р. Азраэла, Эмиля Паина, Аркадия Попова). М., 1996, с.296
- ⁸⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). М., 1995, с.23-24
- ⁸⁹ Там же, с.28-31
- ⁹⁰ Там же, с.38
- ⁹¹ Там же, с.35-36
- ⁹² Там же, с.41
- ⁹³ Закон “Об обороне”. Собрание законодательства Российской Федерации. № 23, 3 июля 1996, с.5694-5695
- ⁹⁴ Там же, с.5687-5689
- ⁹⁵ Там же, с.5689-5691
- ⁹⁶ Там же, с.5698
- ⁹⁷ Там же, с.5699
- ⁹⁸ Закон Российской Федерации “О безопасности”. *Российская Газета*, 6 мая 1992.
- ⁹⁹ Уволен из администрации президента по сокращению штатов в январе 1998 года. Таким образом, руководитель администрации президента Валентин Юмашев по сути ликвидировал пост помощника по национальной безопасности, равно как в институт помощников президента в целом.
- ¹⁰⁰ Smith M. A. The Defense Council of The Russian Federation. Conflict Studies Research Center, March 1997, p.3
- ¹⁰¹ *Независимая Газета*, 8 октября 1994
- ¹⁰² *Сегодня*, 11 марта 1997
- ¹⁰³ Руководитель рабочей группы ПИР-Центра по военно-гражданским отношениям Дмитрий Евстафьев отметил в этой связи: “Проблема использования президентских структур в качестве инструментов гражданского и/или политического контроля заключается в том, что президентские органы в силу особенностей отношений между исполнительной и законодательной властями в России, как правило, имеют весьма ограниченную конституционную легитимность и оказываются подвержены существенным колебаниям в плане их полномочий и влияния в зависимости от политической конъюнктуры. Это затрудняет построение системы контроля над силовыми структурами именно на этой основе».
- ¹⁰⁴ *Красная Звезда*, 30 июля 1996
- ¹⁰⁵ Smith M. A. Op. cit., p.1
- ¹⁰⁶ *Сегодня*, 26 июля 1996
- ¹⁰⁷ *Независимая Газета*, 12 июля 1996
- ¹⁰⁸ *Красная Звезда*, 5 ноября 1996
- ¹⁰⁹ *Известия*, 5 ноября 1996
- ¹¹⁰ *Независимое Военное Обозрение*, № 33 (60), 5 - 11 сентября 1997, с.1
- ¹¹¹ *Красная Звезда*, 5 сентября 1997
- ¹¹² *Независимое Военное Обозрение*, № 33 (60), 5 - 11 сентября 1997 года, с.1
- ¹¹³ *Красная Звезда*, 5 сентября 1997
- ¹¹⁴ Не говоря уже о том, что по состоянию на февраль 1998 года он так и не был по сути сформирован
- ¹¹⁵ *Сегодня*, 30 августа 1997
- ¹¹⁶ *Независимое Военное Обозрение*, № 33 (60), 5 - 11 сентября 1997, с.1
- ¹¹⁷ Smith M. A. Op. cit., p.14
- ¹¹⁸ Паин Эмиль, Попов Аркадий. Цит. соч., с.248
- ¹¹⁹ *Российская Газета*, 6 марта 1992
- ¹²⁰ *Российская Газета*, 5 июня 1992
- ¹²¹ *Московские Новости*, № 23, 5-12 июня 1994, с.6
- ¹²² *Красная Звезда*, 21 февраля 1997
- ¹²³ Там же
- ¹²⁴ *Московские Новости*, № 20, 16 мая 1993, с.8-9 А
- ¹²⁵ *Сегодня*, 27 декабря 1997
- ¹²⁶ Там же
- ¹²⁷ *Сегодня*, 12 августа 1997
- ¹²⁸ *Сегодня*, 27 декабря 1997
- ¹²⁹ *Известия*, 1 июля 1995