

Армия – это мощнейшее средство обеспечения безопасности государства. Вооруженные силы любой страны предназначены, прежде всего, для защиты от внешних угроз. Иногда эти силы могут использоваться во внутренних конфликтах, как это происходило и все еще происходит, например, в Чечне. Однако, наряду с обеспечением безопасности, военная организация, будучи по природе своей авторитарной и располагая эффективными инструментами силового принуждения, может быть использована против гражданского общества. Поэтому контроль со стороны общества над вооруженными силами своей страны – это важное условие, которое может предотвратить злоупотребление военной силой в ущерб обществу.

Наличие гражданского контроля над деятельностью военной организации государства является не только обязательным компонентом демократического государства, но и необходимым условием повышения эффективности военной организации, боеспособности вооруженных сил. Опыт показывает, что без контроля со стороны общества в военной среде могут возникать нездоровые отношения как между офицерами и солдатами, так и среди солдат, что не может не влиять крайне отрицательно на боевой дух армии. Но дело не только в этом. Без эффективного гражданского контроля нет гарантии того, что военное строительство будет осуществляться таким образом, чтобы соответствовать интересам безопасности страны, а не тех или иных родов войск.

Президент В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, оглашенном 26 мая 2004 г., подчеркнул: «Прошу иметь в виду Министерство обороны и правительство в целом: объемы затрачиваемых средств, интересы обороноспособности страны, а также важные социальные параметры реформы делают обязательным наличие гражданского контроля за эффективностью идущих в армии преобразований»<sup>1</sup>.

Таким образом, проблема гражданского контроля над армией была поставлена на уровне задач общенационального масштаба. До этого она фигурировала в контексте Военной доктрины, принятой в 2000 г., в качестве первого основного принципа обеспечения военной безопасности в следующей формулировке: «сочетание твердого централизованного руководства военной организацией государства с гражданским контролем ее деятельности»<sup>2</sup>.

Как же осуществляется контроль над вооруженными силами в современной России? Насколько он демократичен и эффективен? Какова роль гражданских политиков и специалистов в сфере обороны и безопасности в гражданском контроле над вооруженными силами и другими войсками и военными органами России?

Российские эксперты, занимающиеся этой проблемой, дают, как правило, весьма скептические оценки. Так, генерал-майор в отставке Ю.Я. Киршин пишет: «В настоящее время гражданский контроль (имеется в виду – в России. – Ю.Н.) находится только в началь-

ной стадии развития. Он не закреплен законодательно, имеется лишь проект федерального закона «О гражданском контроле над военной организацией РФ»<sup>3</sup>. А видный российский специалист по вопросам обороны и безопасности А.Г. Арбатов приходит к следующему выводу: «[...] России, конечно, еще предстоит долгий и болезненный путь формирования настоящего демократического государства. Это, в частности, относится к установлению гражданского контроля (институционального и реального) над военной организацией государства («силовыми» структурами), которая играет главную роль в сфере обороны и безопасности»<sup>4</sup>. Что касается роли гражданских специалистов в области обороны и безопасности, он же характеризует состояние этого вопроса как «глухую круговую оборону военного истеблишмента современной России, опирающегося на высшую государственную власть, левые, националистические и консервативные политические круги и вековые традиции российской отсталости и милитаристской паранойи»<sup>5</sup>.

И все-таки, какие формы гражданского контроля у нас уже существуют? Чтобы ответить на этот вопрос, нам предстоит совершить небольшой исторический экскурс, поскольку современная система контроля возникла не на пустом месте.

### **ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ**

В России всегда, по крайней мере со времен Петра Первого, вооруженные силы занимали приоритетное место в системе обеспечения национальной безопасности. В силу особенностей своего географического, или, точнее, геополитического положения наша страна в большей степени, чем многие другие государства, нуждалась в особенно сильной армии. Подвергаясь нападениям с запада, юга и востока, Россия должна была держать армию, достаточную для отражения этих внешних угроз. Конечно, армия нужна была не только для отражения агрессий, но и для расширения своей территории, что, впрочем, оправдывалось и оборонными интересами. В силу этого неотъемлемой частью нашей национальной психологии стала готовность идти на жертвы – на материальные, и в области прав и свобод – ради укрепления военной организации государства.

В советские времена эта готовность была превращена усилиями тотальной пропаганды в психологию «осажденной крепости», чему в большой степени способствовали и иностранная интервенция во время Гражданской войны, и нападение гитлеровской Германии, и холодная война. Эта психология была одной из основных опор тоталитарного режима.

Тем не менее это не означает, что армия была вне контроля. Напротив, политическое руководство страны жестко ее контролировало, используя еще со времен Гражданской войны как систему партийного контроля (комиссары, а впоследствии политруки и политуправления), так и спецслужбы (ЧК, ОГПУ, НКВД, МГБ, КГБ). В конце 1930-х гг. такой «контроль» принял крайние формы: в основе физической ликвидации практически всего военного руководства страны лежали страх Сталина перед лицом усиления авторитета этого руководства в стране и стремление сохранить жесткий контроль над армией.

Смещение с высших командных постов маршала Жукова, ставшего национальным героем в результате победы в Великой Отечественной войне, сначала Сталиным, а впоследствии и Хрущевым, после его нового возвышения, – это также свидетельство боязни выпустить армию или, точнее, военное руководство, из-под контроля.

В послевоенные годы вплоть до конца 1980-х гг. политическое руководство отдавало высший приоритет интересам обороны и укреплению вооруженных сил, порой не считаясь с возможностями экономики страны. Сокращение Хрущевым армии на 1,2 млн человек вызвало серьезное недовольство со стороны военного руководства, что помогло Брежневу осуществить смещение Хрущева с высшего политического поста в октябре 1964 г.

Влияние военного руководства обеспечивалось не только менталитетом «осажденной крепости», но и режимом высшей секретности разработки и принятия решений по военно-политическим и военно-техническим вопросам. В силу такого режима по этим вопросам не существовало гражданской экспертизы, независимой от военно-промышленного комплекса. В результате военное руководство и оборонные министерства и ве-

домства решали не только чисто военные и военно-технические вопросы, но и более широкие военно-политические проблемы, такие как оценка военных угроз и, соответственно, военных потребностей страны. В результате возникали перекосы в пользу ведомственных интересов в ущерб интересам государственным.

Конечно, секретность во многих вопросах, связанных с безопасностью государства, – вещь неизбежная и необходимая, но порой она доходила до нелепостей. Так, к подписанному в 1979 г. советско-американскому Договору об ограничении стратегических вооружений (ОСВ-2) был приложен Меморандум, в котором были названы количества различных видов стратегических вооружений каждой из сторон. Наши данные, которые составляли государственную и военную тайну, были переданы американцам по специальному решению Политбюро (аналогичные данные о своих стратегических вооружениях американцы передали нам). Договор со всеми приложениями, включая Меморандум, был опубликован в США. В СССР был опубликован текст Договора, а Меморандум оставался секретным. Когда на Генеральной Ассамблее ООН возник вопрос об издании Договора со всеми приложениями в качестве документа ООН, было запрошено на это согласие СССР и США. У США, естественно, никаких возражений не возникло, а Москва разрешила опубликовать лишь текст Договора, без Меморандума. В результате на английском языке были опубликованы все документы, а на русском – только текст Договора. По правилам ООН все английские тексты были переведены на все официальные языки ООН, включая русский. Таким образом, «секретный» (с точки зрения советской бюрократии) Меморандум все-таки появился и на русском языке, но как перевод с английского, а не в качестве оригинала.

К сожалению, это был далеко не единственный случай абсурдности существовавшей тогда секретности. Естественно, что полное отсутствие в открытых советских источниках каких бы то ни было данных, относящихся к военно-политической сфере, делало практически невозможным появление гражданской экспертизы в этой области.

Постепенно, однако, переговоры по ограничению вооружений и осуществление уже заключенных соглашений в этой области, в частности Договора о нераспространении ядерного оружия, пробивали завесу абсолютной секретности и вовлекали все больше гражданских экспертов в сферу подготовки решений по военно-политическим вопросам.

В процессе подготовки к переговорам по ограничению стратегических вооружений (ОСВ), которые начались в ноябре 1969 г. в Хельсинки, Политбюро ЦК КПСС приняло решение об учреждении «Комиссии Политбюро КПСС для наблюдения за переговорами по ограничению стратегических вооружений в Хельсинки». Комиссия функционировала в составе глав пяти ведомств: секретаря ЦК КПСС по вопросам обороны, Министерства обороны, МИДа, КГБ и Военно-промышленной комиссии Президиума Совета министров. Комиссия получила неофициальное, но прочно укоренившееся название «большой пятерки». Ее задачей была подготовка рекомендаций (главным образом, в виде проектов директив для делегаций), подлежащих утверждению на Политбюро.

В 1974 г. «большая пятерка» сформировала группу экспертов (на уровне заместителей министров – глав соответствующих подразделений), представлявших те же самые пять ведомств. Группа стала называться «малой пятеркой». Ее заседания проводились в Генеральном штабе под председательством первого заместителя начальника Генерального штаба. Группа готовила проекты рекомендаций для рассмотрения «большой пятеркой».

В подготовительную работу вовлекались соответствующие подразделения из пяти министерств и ведомств. Сотрудники аппарата ЦК КПСС, Военно-промышленной комиссии и МИДа составляли большую, постепенно расширяющуюся группу гражданских экспертов, участвовавших в подготовке решений по военно-политическим вопросам.

Механизм, первоначально созданный для обеспечения переговоров по ограничению стратегических вооружений, постепенно расширял сферу своей деятельности. В нее попали также переговоры о запрещении химического оружия, об обычных вооружениях в Европе и другие переговоры об ограничении вооружений. Время от времени на рассмотрение выносились и вопросы, прямо не связанные с переговорами об ограничении

вооружений, но требовавшие согласования между пятью указанными министерствами и ведомствами.

В результате уже с начала 1970-х гг. этот институт был в некоторой степени проводником гражданского влияния на военную политику – как в области промышленности и науки, так и в области внешней политики.

Особенно заметное влияние на военную политику гражданские эксперты стали оказывать во второй половине 1980-х гг. после прихода к власти М.С. Горбачева. В этот период межведомственная «пятерка» стала весьма эффективным механизмом. Генерал-лейтенант Н.Н. Детинов, который активно участвовал в работе «пятерки» на протяжении всего ее существования, и ученый-политолог А.Г. Савельев свидетельствуют: «Вклад Большой пятерки оказался очень эффективным в то время, когда было необходимо изменить взгляд на мир и философию мышления, а также традиционные взгляды на проблемы национальной безопасности»<sup>6</sup>.

В результате функционирования межведомственного механизма со смешанным участием военных и гражданских экспертов политическое руководство страны получало рекомендации и проекты решений, которые были тщательно и всесторонне взвешены. Это качество обеспечивалось тем, что их подготовка проходила через несколько уровней межведомственных обсуждений и согласований.

Далеко не всегда процесс взаимодействия гражданских и военных проходил гладко. Острые противоречия возникали, в частности, между министром иностранных дел Э.А. Шеварднадзе и министром обороны Д.Т. Язовым, которые по-разному понимали интересы безопасности Советского Союза. Первый стремился к соглашениям с США, направленным на прекращение гонки вооружений, истощавшей советскую экономику. Второй видел свою первоочередную задачу в сохранении и укреплении боеспособности советских вооруженных сил. Решения, принимавшиеся с учетом противоположных мнений, как правило, соответствовали интересам государства. Однако отступление от практики межведомственного согласования порой приводило к принятию глубоко ошибочных решений по военно-политическим вопросам.

В качестве иллюстрации таких несбалансированных решений можно привести историю создания и ликвидации Красноярской радиолокационной станции (РЛС). В сентябре 1989 г. в послании М.С. Горбачева президенту Дж. Бушу в связи со встречей министров СССР и США в Вайоминге было заявлено о готовности полностью ликвидировать Красноярскую РЛС. Выступая в Верховном Совете СССР 10 октября 1989 г., министр иностранных дел Э.А. Шеварднадзе дал такое объяснение этому решению: «Четыре года мы разбирались с этой станцией. Не сразу руководству страны стала известна вся истина. В конце концов убедились: да, эту станцию построили не там, где это можно было бы сделать»<sup>7</sup>.

В этой истории бездарно все – и само решение о строительстве РЛС в нарушение Договора по ПРО, и согласие на ее ликвидацию, которое иначе как безоговорочной капитуляцией не назовешь, а скандальное объяснение попросту нелепо.

Г.М. Корниенко, который в течение многих лет был заместителем, а потом и первым заместителем министра иностранных дел СССР, свидетельствует о том, что еще в сентябре 1985 г. он лично докладывал Э.А. Шеварднадзе истинную историю с Красноярской РЛС. Истина же заключалась в том, что руководство страны приняло решение о строительстве РЛС под Красноярском (а не в районе Норильска, как это предлагалось в другом варианте, что не нарушало бы Договор по ПРО) по соображениям экономии, проигнорировав мнение Генштаба о том, что это даст США формальные основания обвинять СССР в нарушении Договора по ПРО. «Другими словами, никто не вводил в заблуждение ни старое, ни новое руководство страны. Так что байка насчет четырехлетнего разбирательства в истинной истории Красноярской РЛС остается на совести Шеварднадзе», – заключает Г.М. Корниенко<sup>8</sup>.

Итак, несколько сот миллионов рублей (не нынешних, а тех, доинфляционных!) на строительство плюс несколько десятков миллионов рублей на демонтаж – такова цена этой

не поддающейся рациональному объяснению истории. Можно предположить – в попытке найти хоть какое-то объяснение, что настояли на строительстве РЛС в районе Красноярска те, кто был заинтересован в ассигнованиях на развитие ПРО («нашей советской СОИ») и, соответственно, в срыве Договора по ПРО. Строительство Красноярской РЛС отвечало этим целям. Впрочем, не слишком ли это хитроумное объяснение? Может быть, просто понадеялись на «авось пронесет»? Не пронесло.

Но почему же, согласившись устранить наше нарушение Договора, забыли о своих претензиях в адрес США? Нельзя ли было, прижав американцев с их двумя РЛС, построенными за пределами территории США, найти какое-нибудь компромиссное решение в отношении Красноярской станции, чтобы не нести колоссальных расходов? К сожалению, эта возможность использована не была. Но, по-видимому, неблагоприятное для М.С. Горбачева развитие внутренней обстановки настолько поставило его в зависимость от американской поддержки, что тут уж было не до «мелочей», которые могли ослабить эту поддержку. Так происходил закат великой державы.

Сами переговоры по контролю над вооружениями требовали тесного сотрудничества министерств и ведомств, причастных к сфере национальной безопасности (как за столом переговоров, так и при подготовке позиций). Кроме того, реализация заключавшихся соглашений о контроле над вооружениями требовала определенных национальных и международных мер контроля. В некоторых случаях создавались специальные органы, в которых участвовали гражданские лица наряду с военным персоналом. Так, например, Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) предусматривал создание Специальной контрольной комиссии для содействия целям и реализации положений этого Договора. С аналогичными целями была создана Совместная комиссия по контролю над выполнением и инспектированию в рамках Договоров о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1). Аналогичный орган был предусмотрен для СНВ-2 (этот Договор не вступил в силу).

Государства-участники Конвенции о химическом оружии создали Организацию по запрещению химического оружия для обеспечения достижения целей Конвенции и реализации ее положений, включая те, которые предусматривают контроль над ее выполнением, а также для того, чтобы предоставить форум странам-участникам для консультаций и сотрудничества. Помимо этого Конвенция предусматривала создание национального органа, который осуществлял бы связь с другими государствами-участниками как через международную организацию, так и напрямую. Такой орган был создан.

Важную роль для установления контроля над обычными вооруженными силами сыграло осуществление Договора об обычных вооруженных силах в Европе.

Аналогичный процесс происходил и с выполнением Договора о нераспространении ядерного оружия. Для наблюдения за его осуществлением была создана Межведомственная комиссия, в которую вошли МИД, Минсредмаш<sup>9</sup>, Минобороны, КГБ и некоторые другие ведомства. Международное право договоров предусматривает, что каждый участник международного соглашения обязан привести свое внутреннее законодательство в соответствие с принятыми международными обязательствами. Очень скоро, однако, выяснилось, что в Советском Союзе законодательство в ядерной области практически не существует. Вместо него существовал набор сверхсекретных инструкций, которые хранились в сейфах Минсредмаша.

Для разработки «атомного» законодательства была создана специальная рабочая межведомственная группа. Ее возглавил заместитель министра иностранных дел Г.М. Корниенко. В нее входили сотрудники МИДа, Минсредмаша, некоторых других ведомств, а также несколько юристов из Института государства и права Академии наук СССР.

Главная трудность, с которой столкнулась рабочая группа, была связана с нежеланием руководства Минсредмаша превращать свои сверхсекретные внутриведомственные инструкции в общесоюзное законодательство. Конечно, гораздо удобнее жить, когда издаешь сам для себя правила жизни: ты их делаешь удобными для себя, не очень заботясь о неудобствах для других, и можешь, когда захочешь, их изменить. Если, скажем, тебе удобно просто закапывать ядовитые радиоактивные отходы, без их изоляции от

внешней среды, то пишешь себе подходящую инструкцию и загаживаешь землю и ее недра на сотни лет вперед. А то, что эти ядерные могильники могут помешать провести через их территорию дорогу или построить там что-нибудь, это уж не твоя забота.

В конечном счете законодательство, регламентирующее деятельность в ядерной области, было разработано. В задачу этой статьи не входит оценка того, в какой мере оно оказалось эффективным. Но во всяком случае это законодательство положило конец вредной и опасной монополии одного ведомства, создавшего по сути «государство в государстве». А начало этому процессу положило заключение Договора о нераспространении ядерного оружия.

Таким образом, переговоры по мерам ограничения вооружений и нераспространению способствовали вовлечению в процесс подготовки решений по военно-политическим вопросам и в сами переговоры довольно широкого круга специалистов, в том числе из невоенных областей. Очень важным аспектом взаимодействия военных и гражданских экспертов стало то, что и те и другие приобретали более глубокое и более ясное понимание проблем безопасности: гражданские начинали лучше понимать военные проблемы, а военные получили возможность взглянуть на проблемы безопасности шире, выйдя за рамки чисто военных аспектов.

Переговоры постепенно размывали «закрытость» советского общества, помогая преодолевать иррациональную манию секретить все и вся, не делая различий между тем, что представляет собой действительно секрет, а что можно и нужно предать гласности, чтобы не навредить государству и обществу.

Кроме того, договоры по контролю над вооружениями стимулировали оживленные научные и общественные обсуждения вопросов безопасности, связанных с этими договорами, а также парламентские дебаты, особенно на стадии ратификации каждого из договоров государствами-участниками.

Со временем эти дискуссии стали содействовать смягчению ограничений доступа общественности к информации, касающейся результатов реализации соответствующих договоров, а также военно-технической информации о военно-промышленном потенциале государства.

## **ФОРМИРОВАНИЕ ОСНОВ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Складывавшиеся на протяжении столетий национальные традиции, специфический менталитет, несомненно, затрудняют процесс вмешательства общества в дела обороны и безопасности в современной России. В то же время они накладывают определенный отпечаток на те меры, которые осуществляются для развития гражданского контроля.

В современной России внимание широкой общественности к военно-политическим проблемам опирается, во-первых, на большую, по сравнению с советскими временами, доступность открытой информации и, во-вторых, на появление высококвалифицированных специалистов по этим проблемам, которые имеют возможность освещать их в средствах массовой информации.

Начало таким открытым дискуссиям было положено в 1991–1992 гг. в связи с подготовкой к ратификации Договора СНВ-1. В дальнейшем широкому обсуждению был подвергнут проект Договора о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-2). Многочисленные форумы и публикации в печати внесли свой вклад в подготовку Государственной Думой Российской Федерации взвешенного решения о ратификации Договора с соответствующими оговорками и заявлениями, которые должны были нейтрализовать для России недостатки этого Договора, если бы он вступил в силу.

В связи с Договором СНВ-2 и с подготовкой к переговорам о дальнейшем сокращении стратегических наступательных вооружений в России во второй половине 1990-х гг. раз-

вернулась широкая дискуссия о возможной структуре и размерах стратегических ядерных сил, а также об их соотношении с силами общего назначения. Трудно сказать, какое влияние оказала эта дискуссия на адаптацию российских вооруженных сил к новым реальностям. Но во всяком случае она способствовала лучшему пониманию обществом потребностей и возможностей страны в области обороны.

Состоялись обсуждения и Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов (был подписан в мае 2002 г.) в связи с его ратификацией.

Разумеется, появились и другие, качественно новые формы гражданского контроля над вооруженными силами. Если говорить о степени открытости этих форм, то на первое место надо поставить практику привлечения ученых и представителей общественности к разработке различного рода концептуальных документов – концепции национальной безопасности, военной доктрины, концепции внешней политики и т.д. Документы эти не имеют директивной силы, но, как предполагается, на их основе должны приниматься решения по практическому проведению политики как в области безопасности в целом, так и по ее конкретным аспектам. Они позволяют строить политику с учетом новых геополитических и экономических реальностей, осуществлять ее планирование в долгосрочной перспективе и, что также немаловажно, искать необходимый консенсус в поддержку этой политики. Это последнее обстоятельство требует максимально публичного хода подготовки концептуальных документов.

Основная схема концепции национальной безопасности выглядит примерно следующим образом:

- анализируются существующая ситуация и перспективы ее развития;
- формулируются жизненно важные интересы страны;
- оцениваются угрозы и вызовы безопасности – как существующие, так и могущие возникнуть;
- намечаются основные направления обеспечения жизненно важных интересов и противодействия угрозам и вызовам;
- предлагаются рекомендации относительно конкретных путей и средств обеспечения безопасности.

Подготовка первой Концепции национальной безопасности началась в России еще в 1992 г. и завершилась лишь в декабре 1997 г. Работа началась с того, что Совет безопасности Российской Федерации создал межведомственную группу, в которую вошли эксперты из МИДа, Министерства обороны, включая в первую очередь представителей Генштаба, МВД, разведывательной и контрразведывательной служб. Были также привлечены эксперты из ключевых экономических ведомств. Позднее, когда был подготовлен первый проект, к процессу подключились эксперты из аппарата Верховного Совета (а впоследствии – Государственной Думы). Следующей стадией стало проведение широкой конференции, в которой приняли участие, помимо представителей исполнительной власти и парламента, также специалисты-теоретики из различных научных учреждений и неправительственных организаций. В дальнейшем последовала широкая дискуссия в средствах массовой информации, в ходе которой некоторые организации (например, Совет по внешней и оборонной политике) выдвинули альтернативные проекты концепции. Эта дискуссия позволила аппарату Совета безопасности внести соответствующие коррективы в документ, который был представлен на рассмотрение Совета безопасности и на утверждение президентом.

Конечно, было бы логично, приняв Концепцию национальной безопасности, на ее основе разрабатывать концепцию внешней политики и военную доктрину. Однако из-за длительности разработки Концепции национальной безопасности возникла необходимость принять и Концепцию внешней политики, и Военную доктрину, не дожидаясь завершения работы над Концепцией национальной безопасности. Разумеется, для разработки были использованы те наработки в отношении угроз безопасности, которые были уже

сделаны в ходе подготовки концепции. Кроме того, чтобы подчеркнуть предварительный характер обоих документов, они были названы «Основными положениями»: «Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации» и «Основные положения военной доктрины Российской Федерации». Первый документ был утвержден в апреле, а второй – в октябре 1993 г.

Оба документа разрабатывались под руководством секретаря Совета безопасности Ю.В. Скокова экспертами аппарата Совета безопасности, МИДа, Министерства обороны и некоторых других ведомств. В работе принимали участие также представители двух комитетов Верховного Совета – по международным делам и внешнеэкономическим связям и по обороне и безопасности. На той стадии открытость еще не стала нормой. Поэтому ни то, ни другой документы не обсуждались на стадии подготовки на открытых форумах. По той же причине они не были полностью опубликованы. Вместо этого содержание «Основных положений концепции внешней политики» было подробно изложено в статье заместителя начальника управления аппарата Совета безопасности В. Чернова, которая была опубликована в «Независимой Газете» 29 апреля 1993 г., а «Основные положения военной доктрины» появились в печати в виде изложения (купюры, которые были сделаны в документе, относились к чисто техническим положениям). Вообще, надо сказать, и тот и другой документы, будучи первоначальными попытками в области концептуализации сферы безопасности, носили на себе заметные следы «первых блинов». Главный недостаток обоих документов – недостаток конкретных рекомендаций. Впрочем, надо учитывать, что чересчур общие формулировки этих документов явились в значительной степени результатом стремления найти компромисс в интересах общественного консенсуса.

В ходе работы над «Основными положениями военной доктрины» выявилось два наиболее острых момента – условия для применения ядерного оружия и возможность использования вооруженных сил во внутренних конфликтах.

Напомним, что в 1982 г. Советский Союз заявил об отказе применять ядерное оружие первым. Такое же заявление было сделано Китаем. Три другие ядерные державы – США, Великобритания и Франция – исходили и продолжают исходить из возможности применить ядерное оружие не только в ответ на ядерное нападение. При разработке первой российской военной доктрины («Основных положений») учитывались и позиция этих трех западных держав, и существенное сокращение обычных вооруженных сил как в результате распада Советского Союза, так и по причине резкого сужения экономических возможностей России. С учетом этих обстоятельств и в целях укрепления позиций сдерживания документ не отрицал возможность применения ядерного оружия не только в ответ на ядерное нападение. При этом также отмечалось, что «факторами, повышающими опасность перерастания войны с применением обычных средств поражения в ядерную, могут стать преднамеренные действия агрессора, направленные на уничтожение или нарушение функционирования стратегических ядерных сил, системы предупреждения о ракетном нападении, объектов ядерной энергетики, атомной и химической промышленности»<sup>10</sup>.

В связи с вопросом о возможности использования вооруженных сил во внутренних конфликтах нужно учитывать, что завершающая стадия разработки военной доктрины совпала с периодом острейшей конфронтации президента и парламента, завершившейся преступным применением вооруженной силы против парламента. Причем доктрина утверждалась всего лишь через месяц после разгрома парламента. К тому же в Чечне, где хотя еще и не начата была полномасштабная война, уже созрел острейший конфликт дудаевского режима с Москвой. Понятно поэтому особая острота указанного вопроса. В конечном счете в доктрину были включены положения, допускавшие и регламентировавшие использование «отдельных формирований Вооруженных Сил» во внутренних конфликтах. В документе говорилось: «Целью применения войск и сил, привлекаемых для локализации и пресечения таких конфликтов, является скорейшая нормализация обстановки, восстановление законности и правопорядка, обеспечение общественной безопасности, оказание необходимой помощи населению и создание условий для урегулирования конфликтов политическими средствами. [...] Для содействия органам вну-

тренних дел и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации в локализации и блокировании района конфликта, пресечении вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, а также в защите стратегически важных объектов, в порядке, установленном действующим законодательством, могут привлекаться отдельные формирования Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Тем временем продолжалась работа над Концепцией национальной безопасности, причем, как было показано выше, процесс этот проходил открыто, с привлечением общественности. Документ был утвержден 17 декабря 1997 г. и полностью опубликован в печати. В скором времени развитие международной обстановки и изменения внутри России потребовали внесения корректив в Концепцию национальной безопасности. Новая концепция была принята 10 января 2000 г. На ее основе были разработаны Концепция внешней политики (принята 28 июня 2000 г.) и новая Военная доктрина (21 апреля 2000 г.). Они развивали «Основные положения концепции внешней политики» и «Основные положения военной доктрины» и конкретизировали положения новой Концепции национальной безопасности применительно, соответственно, к внешнеполитической и военной сферам. Их принятию предшествовали публичные дискуссии на основе предварительных проектов, опубликованных в печати.

Если в Концепции национальной безопасности проблема безопасности рассматривается в комплексе, то в Военной доктрине, естественно, детально разрабатывается раздел о военных средствах обеспечения безопасности, что включает в себя и стратегию, и структуру вооруженных сил, и военно-технические возможности.

Новая Военная доктрина, по сравнению с «Основными положениями» 1993 г., еще более определенно сформулировала положения о возможности применения ядерного оружия: «Российская Федерация оставляет за собой право на применение ядерного и других видов оружия массового уничтожения, а также в ответ на крупномасштабную агрессию с применением обычного оружия в критических для национальной безопасности Российской Федерации ситуациях»<sup>12</sup>.

Еще дальше новая доктрина пошла в вопросе об использовании вооруженных сил во внутренних конфликтах. Разумеется, учитывался чеченский опыт. Теперь уже речь не идет о вспомогательном «привлечении отдельных формирований», а прямо говорится, что цель применения вооруженных сил во внутренних конфликтах – «разгром и ликвидация незаконных вооруженных формирований, создание условий для полномасштабного урегулирования конфликта на основе Конституции Российской Федерации и федерального законодательства». Причем «для решения задач во внутреннем конфликте могут создаваться объединенные (разноведомственные) группировки войск (сил) и органы управления ими»<sup>13</sup>.

Интересным моментом доктрины 2000 г. было то, что там, как отмечалось в начале этой статьи, появилось положение о гражданском контроле.

В октябре 2003 г. появились публичные признаки того, что в Военную доктрину Российской Федерации будут внесены изменения. 2 октября 2003 г. в Министерстве обороны состоялось совещание с участием президента В.В. Путина и руководителей силовых ведомств, на котором министр обороны С.Б. Иванов зачитал подготовленный в его министерстве доклад «Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации». Особое внимание средств массовой информации (как российских, так и зарубежных) привлекли в нем следующие моменты:

1. Было заявлено, что Россия пересмотрит планы военного строительства, если НАТО сохранится как военный альянс с наступательной военной доктриной<sup>14</sup>.
2. Упомянулась возможность превентивного применения силы Россией, «если этого будут требовать интересы России или ее союзнические обязательства». Такими угрозами С.Б. Иванов считает «вмешательство во внутренние дела РФ со стороны иностранных государств или организаций, поддерживаемых иностранными государствами», а также «нестабильность в приграничных странах, порожденную слабостью их цент-

ральных правительств»<sup>15</sup>. Впоследствии, находясь в США, С.Б. Иванов следующим образом пояснил это положение: «Никаких превентивных ядерных ударов там (в доктрине) нет. Там есть другое: Россия оставляет за собой право превентивно использовать военную силу, в том числе и в странах СНГ». И добавил про права миллионов соотечественников, проживающих в странах СНГ, о которых Россия помнит, и о низких ценах на энергоресурсы, по которым они поставляются в страны Содружества<sup>16</sup>.

3. Было подчеркнуто, что в отражении угроз ставка в первую очередь делается на силы постоянной готовности. Как заявил С.Б. Иванов, «силами постоянной готовности без проведения дополнительных мобилизационных мероприятий Россия должна успешно решать задачи одновременно в двух вооруженных конфликтах любого типа, а также осуществлять миротворческие операции как самостоятельно, так и в составе многонациональных контингентов»<sup>17</sup>.
4. Отметив, что международные операции по применению военной силы все чаще происходят «вне традиционных военно-политических организаций» коалициями, сформированными на временной основе, документ сообщает, что Россия, хотя и выступает за «строгое соблюдение международного права», также может вступать в них. И далее: «Россия поддерживает усилия по борьбе с международным терроризмом в рамках антитеррористической коалиции, являющейся элементом глобальной стабильности и средством установления более справедливого нового мирового порядка».

После оглашения документа С.Б. Иванов в интервью газете «Известия» сообщил, что документ готовился внутри Министерства обороны, а на более поздней стадии к работе были подключены администрация президента и руководство МИДа. Подчеркнув, что документ – это видение Министерства обороны», он сказал: «Спорьте, опровергайте, мы готовы к дискуссиям с гражданским обществом»<sup>18</sup>.

По всей видимости, документу «Актуальные задачи развития Вооруженных сил Российской Федерации», приобретшему известность как «доктрина Иванова», еще только предстоит превратиться в официальную военную доктрину. Оглашение же его, очевидно, действительно преследует цель вызвать реакцию как внутри страны, так и за рубежом. Не следует забывать и о том, когда документ был оглашен – незадолго до выборов в Думу и в преддверии президентских выборов в России. Однако, каковы бы ни были предвыборные или иные тактические мотивы, практика заблаговременного обнародования доктринальных идей, несомненно, способствует не только более полной информированности гражданского общества об основных направлениях будущего военного планирования, но и расширению возможностей этого общества влиять в какой-то мере на это планирование.

## **РОЛЬ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ РФ**

Как видно из предыдущего раздела, ведущую роль в подготовке концептуальных документов в России играет Совет безопасности, а его аппарат координирует эту подготовку. Этим, однако, не ограничивается его роль в осуществлении гражданского контроля в сфере безопасности.

При этом нужно иметь в виду, что Председателем Совета безопасности является Президент РФ, а его секретарем – бывший министр иностранных дел И.Д. Иванов. Иными словами, его руководство и на высшем, и на исполнительном уровнях осуществляется гражданскими лицами. Кроме того, в состав Совета наряду с руководителями силовых ведомств входит ряд гражданских руководителей (председатель правительства, министр иностранных дел<sup>19</sup>, спикеры обеих палат парламента, руководитель администрации президента, президент Академии наук РФ, семь полномочных представителей президента в федеральных округах). В аппарат Совета безопасности также входят и гражданские эксперты, и военные.

В число основных задач Совета безопасности входит решение важнейших вопросов, относящихся к сфере безопасности: определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасно-

сти; разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения; подготовка рекомендаций Президенту Российской Федерации для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности, а также ряд других задач<sup>20</sup>.

Легко заметить, что традиции, сложившиеся в советские времена в области принятия решений по вопросам безопасности, наложили свой отпечаток на систему принятия решений по этим вопросам в современной России и, в частности, на Совет безопасности РФ. Как прежде, так и сейчас руководители министерств и ведомств, относящихся к сфере безопасности, хотя и входят в состав правительства, подчиняются не его председателю, а напрямую президенту. Председатель правительства, секретарь СБ, министр иностранных дел, министр обороны и директор Федеральной службы безопасности, как постоянные члены СБ, обладают равными правами при принятии решений. Вспомним, что голоса руководителей МИДа, Минобороны и КГБ<sup>21</sup> были решающими в Политбюро при принятии решений по важнейшим военно-политическим вопросам, по крайней мере с той поры, как они стали входить в его состав.

В какой мере и насколько эффективно Совет безопасности способствует осуществлению гражданского контроля над сектором безопасности, судить трудно, ввиду того, что публикуемые официальные сообщения о деятельности Совета весьма лаконичны и чисто формальны. Тем не менее состав и самого Совета, и его аппарата дает возможность для такого контроля.

За последнее время аппарат Совета безопасности провел интернет-конференцию и несколько «круглых столов» по стратегии национальной безопасности с привлечением российских ученых и представителей общественности.

## ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ И РОЛЬ СМИ

Действенным средством контроля над вооруженными силами является военный бюджет, рассматриваемый и утверждаемый в демократических странах парламентами. Однако эффективность парламентского контроля зависит по крайней мере от двух факторов: во-первых, от того, насколько полна информация, предоставляемая министерством обороны по военному бюджету, и, во-вторых, от наличия в парламенте гражданских депутатов, обладающих необходимыми экспертными знаниями по военным вопросам и не являющихся лоббистами министерства обороны.

Проведший для «Независимого Военного Обозрения» специальное исследование В. Иванов считает, что «непрозрачность военного бюджета существенно затрудняет контроль со стороны ГД и СФ»<sup>22</sup>. Он отмечает, что больше половины статей закрыты и цифры в них приходится просто принимать на веру. К тому же у Минобороны нет стабильной политики в определении секретности статей бюджета. «По словам некоторых депутатов, – пишет он, – одна статья в прошлом году может быть открытой, а в текущем ее закрывают, и наоборот»<sup>23</sup>.

Другим обстоятельством, затрудняющим гражданский контроль вооруженных сил со стороны российского парламента, является то, что, как правило, и в Думе, и в Совете Федерации роль экспертов по военным вопросам выполняют бывшие военные, которые чаще всего выступают как лоббисты Министерства обороны и Вооруженных сил.

Главное препятствие для формирования гражданской экспертизы по военным вопросам – это дефицит информации. Правда, в Москве на базе академических институтов существует несколько центров, специализирующихся на военно-политической тематике. Наиболее известные среди них Институт США и Канады, а также центры, существующие на базе ИМЭМО, МФТИ. Заметную роль играют ПИР-Центр и Совет по внешней и оборонной политике. Аккумулируемая, анализируемая и распространяемая ими информация вносит полезный вклад в становление независимой гражданской экспертизы по военным вопросам.

Значительно более эффективную роль в гражданском контроле над вооруженными силами могли бы играть российские СМИ, если бы у них был более широкий доступ к информационным источникам. В 1990-е гг. на страницах некоторых органов российской печати появлялись острые материалы, вскрывавшие случаи коррупции в военном руководстве, дедовщины и другие позорные явления в российской армии. В ряде случаев материалы затрагивали непосредственно тогдашнего министра обороны П.С. Грачева. Общественное мнение было потрясено убийством журналиста «Московского комсомольца» Дм. Холодова, автора нескольких острокритических материалов (судебный процесс над организаторами и исполнителями убийства продолжается до сих пор).

Из российских СМИ, продолжающих освещать положение в российских вооруженных силах, следует отметить в первую очередь «Независимое Военное Обозрение».

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Попробуем подытожить: как же в реальной жизни обстоит дело с выполнением поставленной российским руководством задачи об установлении гражданского контроля над военной организацией российского государства?

К сожалению, приходится констатировать, что, несмотря на некоторые положительные сдвиги, которые произошли по сравнению с советским периодом до конца 1980-х гг., эффективного гражданского контроля в России не существует. Более того, те его зачатки, которые существовали некоторое время назад, имеют тенденцию к свертыванию.

Государственная Дума если и осуществляет контроль за военным бюджетом, то по-прежнему в самом общем виде, к тому же при очевидном снижении роли оппозиции. Растет закрытость источников информации, усиливаются замкнутость и келейность при принятии решений по военно-политическим вопросам. Конечно, наивно было бы ожидать, чтобы заседания Совета безопасности и совещания президента с руководителями «силовых» ведомств транслировались по телевидению. Военно-политические дела в высшей степени деликатны и часто связаны с секретной и сверхсекретной информацией. Но привлекаются ли к подготовке решений по этим вопросам гражданские специалисты, способные высказывать независимые суждения, диктуемые не их принадлежностью к тому или иному ведомству, а их экспертными знаниями и здравым смыслом? Не слышно об этом. А если какие-то «круглые столы» и «интернет-конференции» по стратегии национальной безопасности и проводятся, то, видимо, не так, чтобы они помогали избежать ошибочных решений по конкретным вопросам национальной безопасности.

Из-за отсутствия информации трудно анализировать внутренние причины несоответствия между официально поставленной задачей осуществления гражданского контроля над военной организацией государства и существующей практикой. Но, думается, не последнюю роль в торможении демократических процессов в России в настоящее время играет причина внешняя – политика западных стран. Этот фактор на Западе или недооценивается, или им просто-напросто пренебрегают. Провозглашая принципы демократии и свободы, эта политика на самом деле толкает Россию в прямо противоположном направлении, что позволяет серьезно усомниться в подлинных мотивах Запада.

По сути дела в настоящее время происходит возврат к конфронтации, прежде всего с США. Интересы России, с одной стороны, и США вместе с некоторыми западноевропейскими странами – с другой, сталкиваются прежде всего в странах СНГ (борьба за влияние), а также на мировых рынках – в области ядерной энергетики, космических услуг, продажи оружия. Это столкновение интересов сопровождается с западной стороны антироссийской кампанией и на официальном уровне, и в СМИ, в ходе которой против России выдвигаются обвинения и в нарушении свобод и прав человека, и в антидемократических мерах в ходе проведения политических и экономических реформ, и в нарушениях режима нераспространения ядерного оружия в процессе сотрудничества с другими странами в области ядерной энергетики. Особое место в этой кампании занимает политика Москвы в Чечне. Использование Западом «двойных стандартов» особенно бросается в глаза при сопоставлении западной реакции на эту политику и на политику

США в отношении Ирака. Трудно отделаться от впечатления, что эта кампания в значительной степени основывается на сожалении о том, что в России укрепляется власть и наводится порядок.

К этому следует добавить (а может быть, с этого следовало бы и начать), что в начале ХХI века США определенно встали на путь одностороннего силового решения мировых проблем. Не найдя в Ираке оружия массового уничтожения, что было первоначальным предлогом для оккупации страны, США стали объяснять свои действия интересами установления там демократического режима. Хорошо известны результаты этих действий.

Не только крайние националисты, но и более прозападно настроенные люди в России, экстраполировав иракский, а также предыдущий югославский опыт, как и воинственные американские заявления в отношении Ирана и Сирии, на Россию – в сочетании с антироссийской кампанией, ведущейся на Западе, стали приходить к убеждению о необходимости сохранения и поддержания эффективных сил сдерживания. По сути дела, начался возврат к менталитету «осажденной крепости». А этот менталитет, как известно, готов примириться с издержками в области прав и свобод.

Помимо этого общего эффекта внешнего фактора, нельзя обойти молчанием и вполне конкретный результат. Отказавшись от договорного контроля над вооружениями, США лишили Россию этого весьма эффективного канала демократического воздействия на военную организацию. Причем, как представляется, в России этот отказ был встречен без сожаления. Об этом свидетельствует, в частности, та легкость, с которой Дума ратифицировала Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов. В самом деле, этот Договор только называется договором, а по сути дела является весьма общим заявлением о намерениях и не связывает руки ни одной из сторон. Не предусматривает он и международного контроля. И в самом деле, как осуществлять контроль за выполнением договора, который не предусматривает, что должно сокращаться (боезаряды или средства доставки), как они должны сокращаться (уничтожаться, демонтироваться или просто сниматься с боевого дежурства) и как, по каким правилам подсчитывать те боезаряды, которые могут остаться в результате осуществления договора (как показал опыт подготовки обоих договоров по СНВ, эти правила обязательно должны быть оговорены во избежание последующих недоразумений). Договор не мешает сторонам восстановить свои стратегические ядерные арсеналы в случае выхода из Договора.

Но не будем все наши беды валить на Запад.

Известно, что второй президентский срок в странах, где президент не может баллотироваться на третий срок, как правило, бывает связан с наибольшим количеством ошибок, нередко носящих драматический для страны и фатальный для самих президентов характер. Если взять историю США, имеющих наибольший опыт в этом отношении, то достаточно вспомнить хотя бы вторые сроки правления Никсона и Клинтона. Причины этого явления, которые заслуживают специальных исследований, видимо, носят и политический, и психологический характер. Не хотелось бы, чтобы это явление стало правилом и у нас в России.

В этих условиях особенно важно взвешенно и осторожно принимать решения, которые, укрепляя государственную власть, расшатанную в предыдущие полтора десятка лет, не переступали бы грань между ее укреплением и возвратом к полному «зажиму». А для этого необходима сильная конструктивная оппозиция и независимая (от власти предрешающих) экспертиза. От соблюдения этих условий выиграют и экономическое развитие, и национальная безопасность страны.

## Примечания

<sup>1</sup> <http://www.kremlin.ru/text/appears/2004/05/64879.shtml>

<sup>2</sup> Приложение к Указу Президента Российской Федерации № 706 от 21 апреля 2000 г.

- <sup>3</sup> Киршин Ю. Забытые сферы военного реформирования. *Независимое Военное Обозрение*. 2004, 23 апреля.
- <sup>4</sup> Арбатов А. Гражданские эксперты в сфере обороны и безопасности России. ВСБ. Гражданский контроль национальной политики безопасности: опыт стран СНГ. М., 2004. С. 231.
- <sup>5</sup> Там же. С. 229.
- <sup>6</sup> Savel'iev A. and Detinov N. The Big Five. Arms Control Decision-Making in the Soviet Union. Praeger, Westport, Connecticut, London, 1995. P. 115.
- <sup>7</sup> Цит. по: Корниенко Г. Холодная война. Свидетельство ее участника. М., «Олма-Пресс», 2001. С. 381.
- <sup>8</sup> Там же. С. 382.
- <sup>9</sup> Министерство среднего машиностроения было создано в 1953 г. в качестве преемника Первого главного управления при Совнаркоме СССР для осуществления «атомного проекта». Министерство ведало развитием не только ядерного оружия, но и вопросами мирного использования ядерной энергии.
- <sup>10</sup> Приложение к Указу Президента Российской Федерации №1833 от 2 ноября 1993 г.
- <sup>11</sup> Там же.
- <sup>12</sup> Приложение к Указу Президента Российской Федерации №706 от 21 апреля 2000 г.
- <sup>13</sup> Там же.
- <sup>14</sup> [http://nvo.ng.ru/wars/2003-10-10/1\\_orientir.html](http://nvo.ng.ru/wars/2003-10-10/1_orientir.html)
- <sup>15</sup> Там же.
- <sup>16</sup> <http://www.izvestia.ru/army/article39655>
- <sup>17</sup> [http://nvo.ng.ru/wars/2003-10-10/1\\_orientir.html](http://nvo.ng.ru/wars/2003-10-10/1_orientir.html)
- <sup>18</sup> <http://www.izvestia.ru/army/article39655>
- <sup>19</sup> Председатель правительства и министр иностранных дел входят в число пяти постоянных членов СБ, обладающих равными правами при принятии решений (другие члены СБ обладают совещательным голосом). Другими постоянными членами являются секретарь СБ, министр обороны и директор Федеральной службы безопасности.
- <sup>20</sup> Закон РФ от 22.12.92 №4235-1 с изменениями по Указу Президента РФ №2288 от 24.12.93.
- <sup>21</sup> Функции ФСБ, в значительно расширенном варианте, выполнял КГБ.
- <sup>22</sup> Иванов В. Как формируют оборонные ассигнования в Москве и Вашингтоне. *Независимое Военное Обозрение*. 2004, 23 апреля.
- <sup>23</sup> Там же.