



**Д.В.Тренин**

## **ДЕСЯТИЛЕТИЕ НЕВЫУЧЕННЫХ УРОКОВ**

*Гражданско-военные отношения в 90-е годы  
и перспективы нового раунда военных реформ*

Гражданско-военные отношения остаются одной из областей, где влияние российских реформ ощущается наиболее слабо. Между тем от того, удастся ли кардинальным образом преобразовать эти отношения, будет зависеть как судьба военной реформы, так и состояние общества в целом. Прошедшее десятилетие обычно называют потерянным для реформ в военной сфере. В то же время оно является источником важных уроков на будущее. В статье рассматриваются некоторые из них, которые, на взгляд автора, представляются наиболее существенными.

**Урок первый.  
Военная  
реформа –  
неотъемлемая  
часть пакета  
реформ  
переходного  
периода**

Когда распался Советский Союз, в Российской Федерации насчитывалось 2 млн. 800 тыс. военнослужащих Министерства обороны, свыше 1 млн. военнослужащих других силовых структур, 3 млн. работников военной промышленности. Вместе со своими семьями эти люди представляли значительную часть населения РФ. Более того, военнослужащие являлись одной из наиболее активных групп общества, ученые и инженеры оборонной промышленности – ядром интеллектуальной элиты СССР, а генералитет и директорский корпус выступали в качестве одной из наиболее влиятельных политических сил страны.

Советский Союз был высоко милитаризованным государством. Фактически его народное хозяйство состояло из огромного военно-промышленного комплекса, к которому примыкал сравнительно небольшой гражданский сектор.

Когда КПСС – партия, изначально организованная как военный орден – стала упускать из рук власть, военные выдвинулись в качестве активных претендентов на высшие государственные посты. Хотя в этот момент в стране не оказалось русского Бонапарта или хотя бы нового Лавра Корнилова, основные претенденты на пост президента РСФСР выбрали в качестве своих дублеров боевых офицеров с афганским опытом – полковника Руцкого и генерала Громова.

Милитаристский этос составлял основу идеологии советского государства. Фразы типа «солдат партии», «битва за урожай», «фронт работ», «народ и армия едины» и т.п. без устали повторялись коммунистической пропагандой.

Во внешней политике, несмотря на весь державный блеск, Советский Союз являлся «одномерной сверхдержавой». В еще

большей степени, чем у Российской империи, влияние СССР основывалось на военной мощи — реальной или предполагаемой. Советские руководители, особенно со второй половины 1960-х гг., все больше рассматривали международные отношения как функцию соотношения военных сил.

Это историческое наследие явилось слишком тяжелым бременем для любых военных реформаторов. В результате военная реформа так и не «пошла». Вместо этого в 1990-е гг. был осуществлен колоссальный «объем мероприятий» по передислокации, сокращению и переконпоновке вооруженных сил и других элементов военной организации.

К концу десятилетия военная организация существенно сократилась, но она по-прежнему чересчур велика с точки зрения реальных потребностей страны и непосильна для федерального бюджета при нормальном финансировании. Действительно нормальное финансирование, однако, способно обанкротить государство; ненормальное, однако, медленно убивает армию.

Российские вооруженные силы в целом ограниченно боеготовы и боеспособны, оснащены устаревшим оружием и техникой, неудовлетворительно подготовлены. Наряду с сокращением вооруженных сил в постсоветской России наблюдался неоправданный рост численности других войск, что еще больше уменьшало ресурсы, которые могли быть использованы для реформы.

Быстрое ухудшение материального положения и общественного статуса военнослужащих превратило абсолютное большинство людей в погонах в класс проигравших в результате посткоммунистической трансформации. Вероятно, что большинство армий мира, если бы они оказались в схожей ситуации, повернули бы оружие против своего правительства. России — и остальному миру — просто повезло, что терпение ее военнослужащих оказалось действительно почти безграничным.

В России 90-х гг., однако, появилась когорта политических генералов новой формации. Некоторые из них выступали в качестве фактических носителей высшей власти в регионах конфликтов, как Александр Лебедь в Приднестровье; другие пытались выехать на волне политической нестабильности в Центре, как Рущкой и Макашов. Первая чеченская война выдвинула Льва Рохлина, который позднее, уже в качестве депутата Государственной Думы, превратил свой кабинет в штаб радикальной внепарламентской оппозиции, организации которой быстро множились в гарнизонах по всей стране. Вторая чеченская война велась уже на основе выданной властями фактической индульгенции за любые деяния, совершенные в ходе военных действий. Чтобы заставить своих политических начальников соблюдать эти условия, высокопоставленные генералы публич-

но предостерегли политическое руководство от вмешательства в ход боевых действий.

Непоследовательность, ограниченность и часто уродливый характер российских экономических реформ 90-х гг. привели к тому, что экономика до сих пор страдает от необходимости содержать мобилизационные мощности на случай третьей мировой войны.

Ценностный вакуум, образовавшийся после краха идеологической машины коммунизма, политорганов и парторганизаций в армии, открыл широкую дорогу – в том числе в казармы и штабы – националистическим и шовинистическим суррогатам. Общим явлением, однако, стал дрейф в сторону оппортунизма.

Реформа посткоммунистического общества не может считаться полной, пока не «запущена» программа преобразований в военной сфере.

**Урок второй.  
Военная  
реформа –  
гораздо шире,  
чем реформа  
вооруженных сил**

Со времен министров Павла Грачева и Игоря Родионова, кстати говоря, это – один из любимых лозунгов российского военного руководства. Надо иметь в виду всю сложность понятия «военные» в России, где бок о бок с «первой армией» – вооруженными силами – существует вторая. К этой второй относятся внутренние войска МВД, Пограничные, Железнодорожные войска, формирования МЧС, ФАПСИ, ФСО. По российскому законодательству, 12 министерств и ведомств имеют право иметь приданные им воинские формирования. Министерство обороны постоянно указывает на проблему «второго войска», и это справедливо. Разрастание и разбухание параллельных силовых структур стало характерным признаком 90-х гг.

Экономическая составляющая военной реформы – это прежде всего реформа военной промышленности. Конверсия оказалась непродуманной, неудачно спланированной и фактически закончилась провалом. Российская «оборонка» деградировала, отдельные ее предприятия научились выживать с помощью иностранных заказов.

Другой гражданский компонент военной реформы – перестройка системы государственного управления военной сферой. Несмотря на многочисленные реорганизации, создать удовлетворительную систему не удалось. Совет безопасности РФ, обязанный осуществлять координацию деятельности министерств и ведомств и проводить единую государственную политику в военной сфере, часто оказывался неспособен выполнять эти задачи. То, что на уровне высокой бюрократии оборачивалось неразберихой и вело к общей неэффективности, на уровне войсковых операций на Северном Кавказе вело к чрезмерным и неоправданным жертвам.

**Урок третий.  
Военная  
реформа –  
дело не одних  
военных**

Как любая замкнутая система, военная сфера требует мощного внешнего импульса для того, чтобы в ней пошли внутренние изменения. Профессиональные военные являются участниками преобразований, но замысел действий, стратегия реформ должны определяться государством и опираться на общенациональную поддержку.

Президенты Горбачев и Ельцин мало интересовались военной реформой, не считая ее особенно важной. Критическое значение для обоих лидеров имело обеспечение безусловной лояльности высшего военного руководства и исключение вследствие этого возможности военного переворота. Борис Ельцин включил военное командование в свою систему сдержек и противовесов. При нем Кремль фактически заключил пакт с военными, в соответствии с которым генералитет отказался от вмешательства во внутреннюю политику в обмен на невмешательство гражданских лиц, т.е. государства, в функционирование военного ведомства. Такое «невмешательство во внутренние дела друга друга» укрепило ельцинский режим, но дорого обошлось обществу и армии в целом.

«Невмешательство» содействовало укреплению характерного для советского периода взаимного невежества военных и гражданских в отношении областей их профессиональной компетенции. Переборки по-прежнему почти непроницаемы. Усиление синдрома секретности вновь поставило силовые структуры в комфортное положение, но тем самым создало условия для их ускоренного загнивания. Есть, однако, потенциально обнадеживающие сигналы. Назначение весной 2001 г. министром обороны Сергея Иванова может стать важным шагом на пути к созданию гражданского министерства обороны и модернизации высшего звена управления оборонной сферой. У Иванова есть некоторые необходимые качества, чтобы стать первым успешным военным реформатором в современной России, но реализация этих качеств требует концентрации существенных ресурсов и твердой воли. С. Иванов, хотя и имеет генеральское звание, получил его во внешней разведке, а не в Вооруженных Силах. Поэтому он не только относительно нейтрален с военно-корпоративной точки зрения, но, что гораздо важнее, не связан многочисленными предрассудками и стереотипами поведения, свойственными нынешнему высшему составу российской армии.

Лучший из возможных кандидатов Кремля, Иванов, однако, сразу же оказался в чрезвычайно сложном положении. Либо он действительно принимается за реформу и не только приобретает политический капитал, но и обеспечивает себе видное место в отечественной истории, либо он продолжает председательствовать при развале армии и постепенно сходит с политической сцены как очередной неудачник.

Существует, конечно, опасность того, что новое руководство Минобороны будет «перевербовано» министерскими и штабовскими «старослужащими» и превратится в итоге в лоббиста интересов военной элиты в Кремле, правительстве и в Думе. Иначе говоря, канал реформы заработает в обратном направлении – как канал контрреформы. Чтобы этого не случилось, президенту Путину и министру Иванову необходимо решительно освободиться от влияния военно-бюрократических кругов, не заинтересованных в реформе и сопротивляющихся изменениям. «Группе Иванова» необходимо солидное усиление из числа гражданских специалистов в области современных методов управления – менеджеров, а также современно мыслящих финансистов, экономистов, специалистов по связи с общественностью.

Проблема здесь состоит в том, что в России до сих пор отсутствует корпус гражданских экспертов по военным и военно-экономическим вопросам. Его только предстоит создавать. Далеко не каждый высококвалифицированный менеджер, финансист и экономист готов перейти на государственную службу, и в особенности в традиционно закрытое оборонное ведомство. Потребуется особая система стимулирования труда проводников реформы. Их помощниками и консультантами могли бы выступать наиболее «продвинутые» военнослужащие запаса, недавно окончившие курсы переподготовки и получившие свидетельства менеджеров и т.п.

Подобно тому, как невозможно требовать от военных, чтобы они сами спланировали и провели военную реформу, нормальный ход и конечный успех реформы невозможно обеспечить без активного участия самих военных. Ключевым фактором в этом отношении является стимулирование притока способной молодежи в состав офицерского корпуса и создание качественного гражданского компонента в составе силовых министерств.

**Урок четвертый.  
Роль  
«первого лица»  
остается  
определяющей**

При подготовке и осуществлении военной реформы особенно остро стоит проблема верховного главнокомандующего. В раннесоветский период руководители партии большевиков – Троцкий и Ленин – фактически выполняли функции высшего командования. После смерти Сталина, который являлся верховным главнокомандующим и по должности, и по существу, принцип коллективного руководства серьезно размыл принцип личной ответственности за принятие решений в военной области. Хрущев действовал решительно, но часто безрассудно, что послужило причиной обвинения его в «волюнтаризме». В брежневский период коллективным главкомом стало Политбюро ЦК КПСС. Это постепенно привело к коллективной безответственности за принятие важнейших решений – таких, как, например, ввод советских войск в Афганистан.

Б. Ельцин, как уже упоминалось, смотрел на военную сферу исключительно утилитарно, с точки зрения проблемы сохранения режима личной власти. Наиболее убедительным свидетельством этого стало его поведение в ходе осеннего кризиса в Москве (1993 г.) и в течение всего периода первой чеченской войны. Владимир Путин, став первым главой государства с начала *перестройки*, проявившим интерес к военной реформе и военным делам в целом. Важнейшая проблема, с которой столкнулся второй президент России уже вскоре после своей инаугурации, заключается в реализации принципа персональной ответственности.

Гибель подводной лодки «Курск» в августе 2000 г. заставила президента Путина взять на себя политическую ответственность за трагедию. Обвиненный прессой в бессердечии, глава государства впервые в отечественной истории пошел на прямой и тяжелый контакт с родственниками погибших моряков. Урок пошел Путину впрок. В дальнейшем он оперативно лично реагировал на природные и техногенные катастрофы, связанные с человеческими жертвами. Что еще важнее, гибель «Курска», по-видимому, укрепила решимость Кремля провести военную реформу.

Неизмеримо большая ответственность ложится на президента – верховного главнокомандующего в ходе войн и вооруженных конфликтов. Обе чеченские войны изобилуют случаями военных преступлений и массовых нарушений прав человека. Президент не только не имеет права занимать отстраненную позицию по отношению к совершаемым преступлениям, но по существу и не имеет возможности дистанцироваться от действий своих подчиненных. Деятельность международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде, создание Международного криминального суда, изменения в национальной юридической практике ряда стран лишает бывших глав государств прежнего фактического иммунитета от судебного преследования.

**Урок пятый.  
Государство –  
не только  
президент**

В России гражданский контроль над вооруженными силами был первоначально реализован в форме президентского контроля. Действительно, режим личной власти предполагает личную преданность именно «первому лицу». В особо острой форме эта проблема проявилась в ходе осеннего противостояния Президента и Верховного Совета РФ (1993 г.). Открытое применение военной силы для разрешения этого конфликта, последующее балансирование на грани разгона уже нового парламента и введения чрезвычайного положения поставили вопрос о функциях других органов государственной власти в отношении силовых структур.

За 90-е гг. сложилась система формирования, принятия и исполнения военного бюджета, основанная на принципе коллективной безответственности. Военное ведомство запрашивало явно нереальные суммы, правительство в лице министерства финансов

резко сокращало их, исходя из имеющихся ресурсов, парламент утверждал бюджет, но выделенные деньги переводились получателю не полностью и нерегулярно, зато в дальнейшем уже никто не контролировал фактические расходы. Такая система порождала колоссальную коррупцию и разрушала военную организацию России, не реформируя ее. Аналогичным образом «защита» армии от вмешательства гражданской судебной системы способствовала сокрытию преступлений, нарушений и злоупотреблений.

Своеобразно развивались отношения военной верхушки с региональными властными структурами. В начале, а затем еще раз в конце 90-х гг. появился призрак распада страны, причем многие наблюдатели утверждали, что такой распад произойдет «по границам военных округов». В части, касающейся роли военных, эти страхи были необоснованными. Военное командование часто сотrudничало с местными властями к обоюдной выгоде, иногда между ними возникали конфликты, но политической регионализации армии не происходило.

**Урок шестой.  
Общественный  
контроль –  
важнейший вид  
гражданского  
контроля**

В 90-е гг. жгучий интерес к прежде закрытой армейской теме постепенно сменился видимой апатией и распространением анархистских по своей природе форм защиты от армии и военной службы. В начале десятилетия по инерции преобладали разоблачения – в частности, в связи с расхищением военной собственности на территории Восточной Германии (за эти разоблачения был убит журналист Дмитрий Холодов).

Уже с середины 90-х гг., однако, разоблачения утихли. С началом непопулярных чеченских войн общество стало реагировать повальным уклонением от военной службы. Коррупционированность государства, не исключая силового сообщества, облегчило эту задачу тем, кто имел средства для легализации нежелания служить. Остальным приходилось уповать на неэффективность мер по поиску и постановке в строй «уклонистов». Своеобразным способом избежать посылки на войну и ужасов войсковой казармы стало поступление в военные училища с увольнением через два-три года или даже непосредственно при выпуске. Наконец, наиболее поразительным явлением стали поездки в Чечню солдатских матерей, которым нередко удавалось вызволять своих сыновей не только из чеченского плена, но и из частей федеральных сил.

Чеченские войны привели к активизации неправительственных организаций – таких, как Комитеты солдатских матерей, Мемориал и др. Их акции, доклады, пресс-конференции превратились в убедительную для общества альтернативу официальной пропаганде, особенно в первую чеченскую войну. Учитывая это обстоятельство, во вторую войну командование фактически «закрыло» Чечню для репортеров, не получивших официальной аккредитации, и ввело многочисленные ограничения для получивших. Это, однако, имело

лишь ограниченный успех. Невыгодные для военного командования новости из Чечни продолжают просачиваться, число погибших и раненых продолжает регулярно расти, и образ решительной операции, нацеленной на победу с минимальными потерями, давно исчез из общественного сознания. Не имея возможности контролировать военных, общество все больше не доверяет им. Нарастает глухое недоверие еще недавно очень популярной войной.

**Урок седьмой.  
Армия  
и общество  
нуждаются  
в новом  
общественном  
договоре**

Чечня высветила важнейшее изменение в характере войн, которые ведет современная Россия и тех, которые, возможно, ей предстоит вести в будущем. Отошли в прошлое не только тотальные военные конфликты типа мировых войн, но и войны в защиту отечества, подобные 1812 и 1941–1945 гг. Из «священного права и обязанности Родину защищать» военная служба превращается в профессию по защите интересов государства вооруженным путем. В этом состоит объективная основа перехода к профессиональной – или, точнее, комплектуемой на основе добровольного найма – армии.

Необходимость перехода к новому принципу комплектования вооруженных сил обуславливается также изменением социально-экономических условий в стране, ухудшением здоровья нации, демографическим кризисом. Россия впервые в своей истории не может позволить себе компенсировать техническую отсталость большей, чем противник, готовностью жертвовать жизнями своих военнослужащих. Во-первых, изменился противник. Во-вторых, меняется российское общество.

В этих условиях от взаимной безответственности общества и армии придется переходить к формулированию нового общественного договора. России потребуются сравнительно небольшая, но хорошо подготовленная и оснащенная армия, комплектуемая из числа добровольцев, прошедших тщательный отбор. Со своей стороны, общество, освобожденное от воинской повинности, должно будет содержать такую армию, обеспечивая все ее нужды и потребности – в том числе социальные.

Новая армия позволит России отказаться наконец от ведения войн на своей территории, жертвами которых становятся российские граждане. Спецоперации – контртеррористические или иные – не могут и не должны вестись методами Второй мировой.

**Урок восьмой.  
В России  
военно-военные  
отношения пока  
что являются  
разновидностью  
гражданско-  
военных**

Пока в России сохраняется воинская обязанность, отношения между военнослужащими, по форме военно-военные, являются частью комплекса гражданско-военных отношений. Криминализация казармы через дедовщину, убийства и насилие с применением оружия, повсеместное использование солдат срочной службы в качестве бесплатной рабочей силы и т.п. не только дискредитируют армию, но и разрушают ее изнутри. В переходный период к добровольческой армии государство, военное ко-



мандование и общество обязаны добиться гуманизации военно-военных отношений путем формирования уже в самое ближайшее время профессионального унтер-офицерского корпуса. Прапорщики и сержанты должны будут разгрузить офицерский состав, позволив ему сосредоточиться на вопросах боевой подготовки, и обеспечить порядок и дисциплину в войсках.

Другой аспект военно-военных отношений – это ситуация внутри силового сообщества. В 90-е гг. Кремль в основном заботился о том, чтобы отдельные компоненты этого блока не соединились друг с другом для оказания нажима на президентскую власть и не примкнули бы к оппозиции. Эта задача была выполнена, но результатом стала усиленная военизация таких ведомств, как МВД и Федеральная пограничная служба. Сейчас, напротив, требуются практические шаги по демилитаризации МВД, ФПС, превращение первой в федеральную гвардию, а второй в государственную гражданскую – по сути, полицейскую – службу.

**Урок девятый.  
Гуманизация  
военного  
образования –  
ключевой  
фактор  
нормализации  
гражданско-  
военных  
отношений  
и залог успеха  
военной  
реформы**

В советский период военное образование было жестко отделено от гражданского. Оно было узко специализированным как по форме, так и по содержанию, лишенным общегуманитарного фундамента. В результате такой сегрегации профессиональные военные не только с трудом находили общий язык с гражданскими, но и оказывались плохо приспособленными к активной деятельности после окончания военной службы. В 90-е гг. высшее образование в России поразил жестокий кризис, из которого, однако, гражданские вузы уже через несколько лет сумели выйти. Кризис военного образования между тем продолжает усугубляться.

Между тем необходимость активного участия самих военных в ходе реформы вооруженных сил совершенно очевидна. Сознательно проводить преобразования, однако, смогут лишь люди с широким кругозором, способные артикулировать свои задачи и эффективно взаимодействовать с гражданскими институтами на всех уровнях.

**Урок десятый.  
Необходимость  
учета мирового  
опыта**

Россия – не первая и не последняя страна, перед которой встали проблемы нормализации гражданско-военных отношений и военной реформы. С окончанием «холодной войны» эта проблематика – в разном объеме и различных формах, разумеется, – стала актуальной для стран бывшего Варшавского договора и государств НАТО.

В 90-е гг. международные обмены в этой области в значительной степени превратились в вид туризма военных начальников. За некоторыми важными исключениями – миротворчество на Балканах, например, – военное сотрудничество со странами НАТО в лучшем случае имитировалось. В худшем случае – и это относится к проблематике гражданско-военных отношений – эти

вопросы просто игнорировались. За таким подходом скрывались – и продолжают скрываться – не только невежество и косность, но и откровенное стремление защитить частный интерес, даже ценой консервации отсталости и усугубления кризиса военной организации. Не может быть приемлемой ситуация, при которой – в лучших советских традициях – самым ценным приобретением офицеров и генералов, направляемых за рубеж на учебу или стажировку оказываются их командировочные. Отношения с НАТО должны быть органично вписаны в программу российской военной реформы в качестве важного ресурса для преобразований.

Слишком мало внимания уделяется в России опыту трансформации вооруженных сил бывших союзников СССР – Польши, Чехии, Венгрии, а также «особого случая» – бывшей ГДР. Между тем этот опыт особенно ценен тем, что реформе подвергаются структуры, созданные по советскому образу и подобию. Снисходительное или даже презрительное отношение к опыту бывших «братских стран», твердо вступивших на путь интеграции в НАТО, лишает Россию возможности косвенно воспользоваться плодами их недавних или еще продолжающихся преобразований.

Предложенная выше «десятка невыученных уроков» выбрана в значительной степени произвольно. Есть не менее важные проблемы, которые в статье либо только обозначены мимоходом, либо не упомянуты вовсе. Главное то, что без коренного изменения гражданско-военных отношений не может быть ни военной реформы, ни подлинного гражданского общества в России.