

Российский опыт

DOI: 10.23932/2542-0240 -2017-10-3-34-53

Василий Клавдиевич БЕЛОЗЁРОВ

Московский государственный лингвистический университет
Остоженка ул., 38, Москва, 119034, Российская Федерация
vk_belozerov@mail.ru

Развитие практики и теории гражданско-военных отношений в постсоветской России

АННОТАЦИЯ. *Статья представляет собой обзор развития практики и теории гражданско-военных отношений (ГВО) в постсоветской России. Проблема их реорганизации остро встала в последние годы существования СССР вследствие смены модели общественного развития, распада страны и её вооружённых сил, обладающих ядерным оружием. Возникла опасность утраты контроля над армией и превращения её в самостоятельную политическую силу. В этих условиях возникли сложные прикладные и теоретические проблемы ГВО, решение которых осложнялось отсутствием научных разработок и профильных институтов, сопротивлением консервативных кругов. В постсоветский период сформировалась правовая база ГВО, появились профильные негосударственные институты. Органы государственной власти и военного управления адаптируются к меняющимся условиям. В 2004 г. было законодательно закреплено доминирование министра обороны над Генеральным штабом. Позитивные изменения произошли в сфере открытости армии для общества, получила развитие экспертная деятельность институтов гражданского общества, связанная со сферой безопасности и обороны. В России утвердилась модель ГВО, обеспечивающая примат политики над армией, что стало результатом мер политического, правового, социально-экономического, организационно-*

административного, имиджевого и воспитательного характера. Сложившаяся модель отражает специфику российской политики: нарушение баланса властей в сторону исполнительной власти, её персонификацию, патлативный и декларативный характер правовой регламентации и др. Следует констатировать отсутствие в долгосрочном плане устойчивых институциональных гарантий от узурпации власти. Демократическая эволюция ГВО не приобрела необратимого характера. Интенсивная фаза теоретического осмысления ГВО завершилась к середине первого десятилетия нового века, что объясняется снижением внимания граждан к армии вследствие принятых мер, отсутствием запроса на исследования и др. ГВО в России характеризуются наличием теоретических и практических проблем, нуждающихся в разрешении.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *Россия, гражданско-военные отношения, гражданский контроль, вооружённые силы, руководство вооружёнными силами, теория гражданско-военных отношений*

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Белозёров В.К. (2017). Развитие практики и теории гражданско-военных отношений в постсоветской России. *Контурсы глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, 10 (3). 34-53. DOI: 10.23932/2542-0240 -2017-10-3-34-53

Российский опыт

DOI: 10.23932/2542-0240 -2017-10-3-34-53

Vasily K. BELOZEROV

Moscow State Linguistic University

38, ul. Ostozhenka, Moscow, Russian Federation, 119034

vk_belozerov@mail.ru

The Development of the Practice and the Theory of Civil-Military Relations in Post-Soviet Russia

ABSTRACT. *The article represents the review of the development of practice and theory of civil and military relations (CMR) in post-Soviet Russia. The problem of their reorganization sharply rose in latest years of existence of the USSR due to the change of the model of social development, decay of the country and its armed forces that possessed nuclear weapon. There was a danger of loss of control over army and of its transformation into independent political force. In these conditions emerged complex application-oriented and theoretical problems of CMR which resolution was aggravated by the absence of scientific development and specialized institutes, and by the resistance of conservative circles. During the post-Soviet period there was created the legal basis of CMR and specialized non-state institutes appeared. Public and military authorities were adapting to the changing conditions. In 2004 the domination of the Minister of Defense over the General Staff was legislatively fixed. Positive changes also happened in the sphere of transparency of army for society, the expert activity of institutes of civil society connected to the sphere of security and defense gained development. So in Russia was approved the model of CMR that provided the prevalence of the policy over army and it was the result of wide range of political, legal, social and economic, organizational-administrative, image and educational measures. The developed model reflects specifics of the Russian policy: violation of balance*

of the authorities towards executive power, its personification; palliative and declarative character of the legal regulation, etc. It is necessary to mention the absence of steady institutional guarantees against usurpation of the power in a long-term perspective. Democratic evolution of CMR didn't acquire irreversible character. The intensive phase of theoretical consideration of CMR came to the end by the middle of the first decade of the new century that can be easily explained by the lowering of attention of the citizens to the army due to the measures taken, absence of the request for researches, etc. Thus, CMR in Russia have wide range of theoretical and practical problems that need solution.

KEYWORDS: *Russia, civil-military relations, civilian control, armed forces, management of the armed forces, theory of civil-military relations*

FOR CITATION: *BelozeroV V.K. (2017). The Development of the Practice and the Theory of Civil-Military Relations in Post-Soviet Russia. Outlines of global transformations: politics, economics, law, 10 (3). 34-53. DOI: 10.23932/2542-0240 -2017-10-3-34-53*

Вооружённые силы представляют собой государственный институт, готовить и использовать который в соответствии с предназначением уполномочены легитимные властные структуры. Вместе с тем в условиях демократии граждане посред-

ством механизмов политического участия также должны иметь право и возможность воздействовать на данные процессы. Сущность и цель возникающих в этой связи гражданско-военных отношений (ГВО)¹ – обеспечение примата политики, верховенство и доминирование легитимно сформированной политической власти над армией, недопущение её дисфункции. Отечественная и зарубежная политическая практика постоянно предоставляет примеры актуальности проблемы ГВО, что диктует и необходимость столь же постоянного их научного осмысления.

Постсоветская Россия представляет собой весьма любопытный пример возникновения и развития практики и теории ГВО. Предлагаемое ниже авторское видение этих процессов – притом что такой обзор не может быть лишен элементов субъективности и дискретности – представляет собой попытку изложить их продвижение к современному состоянию и дать оценку достигнутому положению.

Возникновение проблемы гражданско-военных отношений в СССР

В советское время вопрос о ГВО на повестке не стоял: они были устойчивыми и стабильными, армия находилась под жёстким партийно-государственным контролем. Равноправных контрагентов государства в виде общества и личности советская политическая система не предусматривала.

Результатом реализации такой модели ГВО стало невмешательство армии в политику. Британский исследователь Брайан Д. Тейлор в этой связи утверждает, что «российские военные не представляют угрозы демократическому преобразованию стра-

ны», при этом «Россия является одной из тех «удачливых» стран, в которой военные сохраняют аполитичность в ходе предпринятого демократического преобразования государства» (Taylor, 2003, p. 320, 335). В действительности же достижение такого результата давалось стране болезненно и не было предопределённым. Проблема же ГВО остро встала в последние годы существования СССР. Для объяснения данного положения дел следует учитывать ряд обстоятельств.

Во внутриполитическом плане этот период характеризовался сменой модели общественного развития, распадом единой страны, стремлением многих советских республик обрести независимость.

В результате применения руководством государства военной силы для разрешения конфликтов на территории страны де-факто проявилась внутренняя функция армии, казалось почти забытая. Армия стала играть роль пожарного, исправляя ошибки политиков, не будучи, однако, предназначенной и готовой к этому. В то же время руководство государства уклонялось от ответственности за такое использование армии внутри страны.

Органы власти в ряде союзных республик и некоторых автономных республиках Российской Федерации, вопреки действующему законодательству СССР, принимали решения, ущемляющие права кадровых военных, отменяли установленные для них льготы, ограничивали в избирательных правах и т.д. Всё это сопровождалось нападениями на военные объекты, захватом оружия, гибелью военнослужащих и др. Обострились социальные проблемы кадровых военнослужащих. Началось и национальное военное строительство в союзных республиках, что происходило, разумеется, за счет ресурсов Вооружённых сил СССР. Орга-

1 В нашей стране чаще используется словосочетание «военно-гражданские отношения». В настоящей статье используется изначально возникший за рубежом вариант «гражданско-военные отношения» (civil-military relations). Как представляется, такая последовательность слов более точно отражает приоритет и примат политики по отношению к армии, к военной силе.

ны власти не только союзных, но и некоторых автономных республик России принимали решения о прохождении военной службы призванными гражданами только на их территории. Как констатировал тогда министр обороны СССР, «в 1990 году мы впервые столкнулись с организованными попытками срыва призыва в Вооружённые силы» (Язов, 1990, с. 11). Все это сопровождалось дискредитацией института военной службы, третированием офицерского корпуса.

Отмена 14 марта 1990 г. 6-й статьи Конституции СССР де-юре означала отказ от идеологической и политической монополии Коммунистической партии на руководство жизнью общества. Но и до этого руководство СССР и КПСС в силу объективных и субъективных причин оказалось неспособным действовать в условиях политической конкуренции, активизации народных масс и деятельности деструктивных группировок, стремившихся посредством ослабления армии и использования её в своих интересах решать задачи борьбы за власть.

В процессе обострения борьбы за власть имели место и безответственные попытки спекуляции на армейских проблемах, привлечения воинских формирований на свою сторону. Достаточно вспомнить драматические события августа 1991 г. Военные вопросы становились составной частью политических программ партий и движений по всей стране. В формируемых органах власти РСФСР были созданы альтернативные союзным структуры, занимавшиеся военными проблемами².

В сфере внешнеполитических отношений было провозглашено «новое мышле-

ние», реализация которого имела последствия и для ГВО.

Во-первых, признаки хаотизации СССР, ядерной державы, вызвали обоснованную озабоченность мирового сообщества вероятностью развития событий по катастрофическому сценарию вследствие утраты государством контроля над вооружёнными силами³.

Второй аспект проявился в ГВО иначе. М.С. Горбачёв безапелляционно определил, что «новое политическое мышление» «столь же категорично диктует характер военных доктрин» (Горбачёв, 1988, с. 145). Реализация такой императивной установки предполагала и односторонние самоограничения, происходившие под воздействием и внутренних, и внешних сил. И дело не только в поспешном выводе войск из Восточной Европы. Министерство обороны СССР, реализуя полученные установки, исходило из того, что «отказ от силовых методов разрешения межгосударственных противоречий, от войны как средства достижения политических целей стал императивом современного мирового развития» (Язов, 1990, с. 16). В опубликованном в 1990 г. проекте Концепции военной реформы было прямо заявлено, что «война... себя полностью изжила» (Концепция..., 1990, с. 24). Налагая на себя ограничения, руководство СССР ожидало от своих недавних противников встречных шагов. Маршал Советского Союза С.Ф. Ахромеев утверждал, что миролюбивые доктринальные установки нашей страны «на международную общественность... произвели большое впечатление» (Ахромеев, 1991, с. 158). В советских войсках впечатление было иным. Оборонительные установки в гипертрофирован-

2 29 сентября 1990 г. создан Государственный Комитет РСФСР по общественной безопасности и взаимодействию с Министерством обороны СССР и КГБ СССР. В дальнейшем комитет трижды преобразовывался и в конечном итоге был упразднен (26 марта 1992 г.).

3 Американские эксперты (бывший и будущий министры обороны США) уже в 1999 г. опасности того периода определяли так: «Россия может быть охвачена хаосом насилия и будет изолирована, как Германия после Первой мировой войны; Россия и другие постсоветские государства потеряют контроль над ядерным наследием бывшего Советского Союза» (Картер, Перри, 2003, с. 29).

ном виде реализовывались вплоть до тактического уровня, что дезориентировало личный состав армии и флота, особенно кадровых военных, по существу воспринимаясь ими как поражение. Всё это стало дополнительным фактором, подрывавшим мотивацию офицерского состава и способствовавшим падению престижа профессии «Родину защищать».

В условиях социально-экономического и политического кризиса и кризиса идентичности в СССР было провозглашено начало военной реформы, предполагавшей и демократизацию вооружённых сил. Руководство оборонного ведомства заявило: «...заинтересованное участие представителей широких кругов общественности в обсуждении связанных с реформой проблем представляется вполне закономерным» (Язов, 1990, с. 64). Вместе с тем данная идея осталась лишь артикулированной: в условиях отсутствия профильных негосударственных институтов она не могла быть реализована в полной мере. Более того, по оценке даже военных руководителей, в проекте военной реформы «явственно просматривался давнишний принцип руководящей роли КПСС в советском военном строительстве. ...КПСС старалась сохранить за собой монополию влияния на Вооружённые силы» (Лобов, 1991, с. 68).

Тем не менее поиск новой модели ГВО, соответствующей новым социально-политическим реалиям, начался. Естественной реакцией представителей научных кругов, некоторых действующих офицеров, политических и общественных деятелей стало осмысление проблем армии и обороны. С определёнными оговорками можно сделать вывод, что именно обсуждение новой модели ГВО и условий её утверждения в значительной степени определяло содержание военного рефор-

мирования. Дискуссии и теоретические наработки нашли своё отражение в ряде публикаций (Новое мышление, 1989; Чалдымова, Черкасенко, 1990; Военная реформа..., 1991). В фокусе внимания исследователей оказались животрепещущие прикладные и теоретические проблемы, требующие решения и регламентации:

- предназначение вооружённых сил и привлечение их к решению несвойственных задач;
- место вооружённых сил в политической жизни общества и их конституирование;
- армия и политический режим;
- отношения вооружённых сил и институтов гражданского общества;
- деидеологизация (департизация) Вооружённых сил СССР;
- субъективный и объективный гражданский контроль над вооружёнными силами;
- единоначалие, пределы повиновения и преступный приказ;
- политическое поведение армии;
- механизм формирования и реализации военно-доктринальных установок;
- система комплектования вооружённых сил и условия прохождения военной службы;
- возможность альтернативной гражданской службы;
- социальный статус военнослужащего;
- право на свободу вероисповедания.

Кроме того, происходило осмысление зарубежного, прежде всего западного, и отечественного опыта ГВО. Тогда были опубликованы и работы авторитетных зарубежных исследователей, в том числе Ч. Москоса. С осмыслением зарубежного опыта следует связать и выделение клю-

4 В тот период стал на практике решаться вопрос ликвидации или выведения из состава Вооружённых сил СССР войск гражданской обороны, железнодорожных войск, дорожно-строительных соединений и частей, военно-строительных частей и др.

чевых проблем, образующих ядро ГВО: учреждение парламентского контроля; руководство вооружёнными силами со стороны легитимно созданных политических институтов; функциональное и организационное разделение Министерства обороны и Генерального штаба и др.

В тот же период появились и общественные объединения, деятельность которых была связана со сферой ГВО, начала работать советская ассоциация «Армия и общество», заявили о себе правозащитные организации. У трезвомыслящих специалистов закономерно появилось понимание того, что решение проблем ГВО возможно только в политической плоскости. И здесь возник ряд препятствий.

Прежде всего, для понимания и теоретического осмысления происходящего требовался адекватный научный, а именно политологический, инструментарий, разработанный категориальный аппарат, который в нашей стране ещё не был сформирован. Становление политологии как самостоятельной научной дисциплины только начиналось. Показательно, что укомплектовать советскую делегацию специалистами в сфере военной политологии осенью 1988 г. для участия в конгрессе в Вашингтоне оказалось весьма непросто (Чалдымова, Черкасенко, 1990, с. 400).

В теоретическом плане проблема ГВО, как признавал несколько лет спустя профессор А.Н. Шахов, для отечественных специалистов в тот период была «вещью в себе», с результатами научных исследований зарубежных коллег они впервые ознакомились лишь в ноябре 1989 г. (Шахов, 1997, с. 79). Появились и первые публикации зарубежных авторов, в которых «без купюр» описывались национальные модели ГВО (Хундт, 1990, с. 47–49).

Следует указать и неготовность военного сообщества в лице значительной части высшего командования и политорганов перейти к новой модели ГВО, пре-

пятствование разработке и внедрению этой модели.

При этом из офицерского корпуса среднего звена выдвинулись люди, которые публично представляли альтернативные официальным варианты военной реформы и организации ГВО. На этих офицеров оказывалось давление посредством использования «административного ресурса».

Так, после выхода в ноябре 1988 г. статьи преподавателя Военно-политической академии А.Е. Савинкина⁵ начальник академии и начальник кафедры были вызваны к министру обороны, который предложил им отправить слишком «творчески мыслящего» подполковника обратно в воздушно-десантные войска. Однако дело ограничилось периодическими «разборками» по служебной и партийной линиям на протяжении трех (!) лет.

Генерал-майор А.И. Владимиров, будучи командиром одной из лучших мотострелковых дивизий Советской армии, после публикаций о военной реформе (Владимиров, 1988, с. 43–54; Владимиров, Посохов, 1990, с. 350–363) был в 1990 г. освобожден от должности начальника штаба общевойсковой армии и направлен во Вьетнам руководить группой советских военных советников. По возвращении весной 1991 г. и разговора с министром обороны СССР в июле того же года А.И. Владимиров был уволен с военной службы без объявления причин.

Таким же было и отношение к соответствующим взглядам гражданских экспертов, с той лишь разницей, что военные руководители не могли оказать на них прямого давления.

Необходимо отметить и появление в описываемый период признаков перехода от «политической» к «политизированной» армии.

Начавшаяся демократизация общественной и армейской жизни привела в

5 Савинкин А.Е. Какая армия нам нужна. *Московские новости*. 6 ноября 1988.

том числе и к тому, что в составе выборных органов власти, вплоть до Верховного Совета СССР, оказались и инициативно выдвинувшиеся действующие офицеры среднего звена. Большинство же военных депутатов Верховного Совета СССР вновь составили высшие должностные лица оборонного ведомства: всего депутатами оказались 82 военнослужащих, 17 из которых вскоре заявили о своей самостоятельной позиции в отношении происходящих и предстоящих преобразований (Досе, 1996, с. 79–85). Впервые в отечественной практике в Верховном Совете СССР был создан Комитет по вопросам обороны и государственной безопасности, началась разработка проектов законов об обороне, о государственной службе, о статусе военнослужащих, чем создавалась правовая база военной реформы.

С другой стороны, некоторые представители военного сообщества стали использовать появившиеся возможности гласности и парламентской деятельности для реализации политических амбиций и давления на власть.

Оба описанных варианта поведения представляют собой проявление самостоятельной политической позиции военного сообщества, что работало на опасную и непредсказуемую по своим последствиям политизацию армии. Всё это стало дополнительным фактором, работавшим на разрушение советской государственности. Кроме того, анализ опыта тех лет подтвердил, что парламентская деятельность действующих военнослужащих приводит к дисбалансу отношений между властью, армией и обществом.

События августа 1991 г., сопровождавшиеся вовлечением армии в борьбу за власть, являются, помимо прочего, убедительным примером того, что нерешенность проблемы ГВО способна привести страну к хаосу, расколу и национальной катастрофе.

Подводя итог короткому и бурному развитию ГВО на излете советского периода истории страны, можно заключить,

что они оказались в опасно разбалансированном состоянии. Теоретическое осмысление только началось: многие важные сферы ГВО были обозначены, но отнюдь не разрешены. Эти непростые проблемы унаследовала постсоветская Россия.

Становление гражданско-военных отношений в постсоветской России

В практике ГВО в России происходили существенные изменения.

Смена общественно-политического устройства страны обусловила создание нормативной правовой базы, регламентирующей функционирование вооружённых сил и сферу ГВО. Следует, в частности, назвать федеральные законы «Об обороне» (1996), «О статусе военнослужащих» и «О воинской обязанности и военной службе» (1998).

Постепенно происходит правовая регламентация контрольных полномочий у парламента и институтов гражданского общества по отношению к вооружённым силам и сектору безопасности государства в целом. Позитивной оценки в этом отношении заслуживают федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (1997), федеральные законы «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об Общественной палате Российской Федерации» (2005), «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (2008), «О парламентском контроле» (2013), «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (2014).

Позитивную роль сыграло и принятие Россией на себя международных обязательств в сфере ГВО. Так, согласно Кодексу поведения, касающемуся военно-политических аспектов безопасности Орга-

низации по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятому 6 декабря 1994 г., каждое государство – участник Организации обязуется постоянно обеспечивать и поддерживать эффективное руководство и контроль над своими военными и военизированными силами и силами безопасности со стороны конституционно учреждённых органов власти, обладающих демократической легитимностью. Государства-участники обязались четко определять функции и задачи таких сил, а также их обязанность действовать исключительно в конституционных рамках⁶. В ноябре 2001 г. на пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи Содружества Независимых Государств был принят модельный закон СНГ «О парламентском контроле над военной организацией государства».

Вместе с тем законодательное регулирование функционирования вооружённых сил нуждается в совершенствовании. Так, Вооружённые силы России, несмотря на неоднократное упоминание о них в высшем правовом документе страны, не конституированы. В Конституции России не излагается предназначение вооружённых сил, неопределённым остаётся и конституционный статус президента как Верховного Главнокомандующего (см. Таблицу 1).

В результате в Конституции отсутствуют упоминания о каких-либо других войсках и воинских формированиях, речь идет только о вооружённых силах. Однако они, будучи ядром военной организации государства, остаются единственным военно-силовым институтом, деятельность которого не урегулирована специ-

альным федеральным законом⁷. При этом Президентом России задача разработки такого нормативного правового акта в трехмесячный срок ставилась ещё в мае 1992 г.⁸

Ранее представители Совета Федерации отмечали, что российское военное законодательство не представляет собой единой целостной системы, в нем сохраняются пробелы и противоречия. Положения ряда законов носят декларативный характер и не содержат в достаточном количестве норм прямого действия, не обеспечивают воплощение важнейшего принципа эффективного управления – соразмерности прав и ответственности. Разнообразная неунифицированная терминология затрудняет правоприменительную деятельность, создает правовые коллизии⁹.

Развитию полноценных ГВО препятствует и то, что Конституцией России не предусмотрены контрольные и иные важные полномочия Федерального Собрания в области обороны и вооружённых сил. У парламента нет возможности осуществления контроля за исполнением бюджета и тем более – участия в реализации законодательства по оборонным вопросам¹⁰. Не предусматривается и право привлечения парламентом каких-либо должностных лиц к ответственности за несоблюдение законодательства. При этом ранее был разработан проект федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации», в котором содержится ряд продуктивных идей, способствующих развитию и регламентации ГВО¹¹.

6 См.: Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. Издание ОБСЕ. 1994. С. 4.

7 Здесь уместно напомнить о федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

8 См.: Борзенков Г.Н. Военная организация России должна стать единой. Для этого необходимо принять федеральный закон «О Вооруженных силах». *Независимое военное обозрение*. №9, 1999.

9 См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Под общей ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. Москва: Совет Федерации. 2009. С. 164–173.

10 А.Г. Арбатов отмечает, что «это один из уникальных случаев вообще в конституционной науке» (Арбатов, 1997, с. 27).

11 См.: Правовые акты Российской Федерации в сфере военно-гражданских отношений. Сборник документов. Москва: ФРПЦ, DAFC. 2002. С. 664–681.

Фактически сразу же после распада Советского Союза началось и организационное развитие ГВО.

Здесь следует выделить две тенденции. Первая характеризуется деятельностью негосударственных организаций различного профиля. Необходимо при этом отметить высокую активность правозащитных организаций, что объясняется повышенным вниманием общества к проблеме соблюдения прав и свобод граждан в связи с военной службой.

Вторая тенденция отражает разноплановые действия органов государственной власти и военного управления, их адаптацию к меняющимся социально-политическим условиям. Имеет смысл остановиться лишь на некоторых сюжетах.

В 1993 г. была образована Комиссия по правам человека при Президенте России. В 2011 г. был создан Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. В рамках совета на постоянной основе функционирует комиссия по военно-гражданским отношениям. К сожалению, совет ограничен в своих полномочиях. Тем не менее его члены способны донести до президента и других должностных лиц позицию по значимым для общества вопросам ГВО.

Важную роль в системе ГВО играет деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В аппарате Уполномоченного существует отдел, деятельность которого связана с соблюдением прав военнослужащих. Традиционно в ежегодном докладе Уполномоченного освещается проблема соблюдения прав военнослужащих.

С момента образования в 2005 г. Общественной палаты Российской Федерации в сфере её внимания находятся и вопросы национальной безопасности, обороны, Вооружённых Сил, оборонно-промышленного комплекса, прав военнослужащих.

Происходят важные изменения и в деятельности Министерства обороны. При этом руководство государства неоднократно озвучивало требование обеспечить гражданский контроль над деятельностью Министерства обороны и Вооружённых сил России. В 2006 г. в соответствии с указом президента были созданы общественные советы при силовых ведомствах. Практика показывает, что работе Общественного совета при Минобороны России руководство военного ведомства уделяет значительное внимание. Основные задачи совета связаны с защитой прав и интересов граждан, общественных организаций при реализации мероприятий военного строительства, осуществлением общественного контроля за деятельностью органов военного управления¹². Выстраиванию оптимальных отношений ведомства с обществом и органами власти призвана способствовать и деятельность статс-секретаря – заместителя министра обороны, должность которого была учреждена в 2005 г.

В этой связи нельзя не отметить реорганизацию Министерства обороны в постсоветский период. Как представляется, наиболее значимое для ГВО преобразование произошло в 2004 г., незадолго до этого оставшись не замеченным для экспертного сообщества. Ранее, в 1996–2004 гг., действовала модель, предусматривающая фактически уравнивание статуса Генерального штаба с Министерством обороны. Федеральный закон «Об обороне» предусматривал, что управление Вооружёнными Силами осуществляет министр обороны через министерство и Генеральный штаб как основной орган «оперативного управления Вооружёнными Силами». Даже при простом подсчёте количества функций, которые были закреплены в законе за Министерством обороны (16) и Генеральным штабом (19) и их анализе можно было сделать вывод, что министер-

12 См.: Общественный совет при Министерстве обороны Российской Федерации. URL: http://function.mil.ru/function/public_board.htm (Дата обращения: 15.05.2017)

ство является обеспечивающим учреждением, в то время как Генштаб выступает как самостоятельный и в принципе самодостаточный орган. При этом ранее отечественные эксперты ставили вопрос о месте Генштаба в системе военного управления¹³.

После внесения изменений в статьи 14 и 15 закона «Об обороне», определяющие функции министерства и Генштаба утратили силу, из полномочий президента была исключена норма об утверждении им Положения о Генеральном штабе ВС РФ. Указом Президента России от 14 августа 2004 г. № 1082 было утверждено новое положение о Министерстве обороны, в котором закреплены следующие нормы:

- министру непосредственно подчиняются Вооружённые силы;
- министр несет персональную ответственность за решение задач и реализацию полномочий, возложенных на Министерство обороны и Вооружённые силы, и осуществляет свою деятельность на основе единоначалия;
- министр осуществляет управление Вооружёнными силами через Министерство обороны.

Фактически произошла «тихая революция», результатом которой стало освобождение Генштаба от несвойственных функций, благодаря чему он действительно может стать «мозгом армии». В идеальном же случае именно Министерство обороны, будучи политической структурой, должно выступать как инструмент устранения напряженностей в ГВО. В частности, оно призвано стать своеобразным форумом, в рамках которого согласовываются импульсы, исходящие: а) от государственной власти и политической элиты,

б) от граждан, в) от армии (в лице, прежде всего, кадровых военных).

Произошли в России и существенные изменения в обеспечении открытости армии для общества. Так, закономерным реактивированием оборонного ведомства России на информационные запросы граждан стала институционализация связей с общественностью. В июне 1992 г. в составе Управления информации Министерства обороны была введена должность пресс-секретаря министра обороны (35 лет..., 2006, с. 25). Данная сфера деятельности оборонного ведомства постоянно расширяется и адаптируется к новым условиям, проводятся и соответствующие научные исследования¹⁴.

Позитивно следует оценить и то, что в начале 2000-х гг. сложилась практика подготовки Министерством обороны изданий, предназначенных для информирования общественности и характеризующих актуальные задачи армии, усилия государства по поддержанию её в необходимом состоянии¹⁵.

В постсоветской России работают и негосударственные средства массовой информации, деятельность которых связана с проблемой ГВО¹⁶. Среди этих СМИ есть и авторитетные издания, с высокой компетентностью освещающие проблемы политики безопасности и обороны.

К сожалению, Министерством обороны после выхода в начале 2007 г. второго сборника «Вооружённые Силы», которому представители экспертного сообщества дали позитивную оценку, был прекращён выпуск изданий информационно-аналитического характера. Вместе с тем сборники и ранее имели небольшой тираж, будучи, по сути, подарочным изданием для ограниченного круга лиц.

13 Подробнее см.: (Шлыков, 2000). Как рассказывал В.В. Шлыков автору, вскоре после выхода брошюры он был приглашен к начальнику Генштаба генералу А.В. Квашнину, который в течение двух часов убеждал его, что Генеральный штаб Вооруженных Сил нужен России.

14 См.: (Герасимов, 1994; Парфёнов, 2002).

15 См.: (Актуальные задачи..., 2004; Вооруженные Силы..., 2005; Вооруженные Силы..., 2007).

16 См.: (Погорелый, Сафранчук, 2014).

Представляется, что обеспечение публичности общественно значимой деятельности вооружённых сил должно строиться на регулярной основе, а не диктоваться конъюнктурными и кампанейскими соображениями. В рамках такого подхода могла бы периодически выпускаться полноценная «Белая книга России по вопросам обороны и развития Вооружённых Сил», подготовленная органами государственной власти с участием экспертного сообщества. Разработка такого издания ориентирует и его авторов на формулировку и артикуляцию способов отстаивания национальных интересов посредством подготовки и применения военной силы с учетом складывающейся обстановки и будет способствовать осознанию ими перспектив развития вооружённых сил.

В постсоветской России получила развитие и экспертная деятельность представителей гражданского общества, связанная с анализом сферы безопасности и обороны. Исследований, посвященных осмыслению этой специфической деятельности, насчитывается относительно немного (Панкин, 1990, с. 220–228; Шлыков, 2004, с. 14–19).

В настоящее время в структуре отечественного экспертного сообщества, специализирующегося на исследовании проблем обороны и армии, можно выделить следующие группы: а) научно-исследовательские и образовательные организации, подчиненные министерствам и ведомствам; б) институты и организации, функционирующие в системе Российской академии наук; в) негосударственные учреждения и организации¹⁷.

Вместе с тем анализ сложившейся в России практики подготовки и принятия доктринальных документов в военной области свидетельствует о доминировании сугубо ведомственного, закрытого подхода, опоре на административно-бюрократический ресурс. В лучшем случае предпочтение от-

дается ведомственным исследовательским организациям.

Сказывается и отсутствие внимания со стороны государственной власти к вопросам экспертно-аналитического обеспечения при одновременной недооценке потенциала независимых организаций, несмотря на то, что подлинно экспертное заключение резко сужает поле политического и бюрократического волюнтаризма. В постсоветский период резко сократилась практика заказов со стороны государства исследовательским организациям. Профессор С.В. Кортунов ранее обоснованно констатировал, что «нынешнее российское политическое руководство проявляет удивительное безразличие к науке вообще и отсутствие какой-либо видимой потребности в экспертных оценках в области безопасности в частности» (Кортунов, 2007, с. 177–178). Практика подготовки военно-доктринальных документов без привлечения представителей экспертного сообщества приводит к появлению в них серьёзных ошибок. Вместе с тем немало компетентных представителей отечественного экспертного сообщества сохраняют конструктивный настрой. При этом за рубежом хорошо зарекомендовала себя практика привлечения к деятельности, связанной с экспертно-аналитическим обеспечением оборонной политики и применения военной силы, не только представителей военного и разведывательного сообществ, правительственных учреждений, академических структур, но и независимых экспертных центров.

Государство же, заинтересованное в объективных оценках, должно создать условия даже для весьма неудобных исследователей. Так, И.Д. Сергеев вскоре после смены должности министра обороны вынужден был признать целесообразность того, что «в целях повышения качества документов по военным вопросам надо при-

17 См.: (Иванов, 2014, с. 17–112).

влекать к работе над ними независимые (неведомственные) аналитические центры» (Сергеев, 2002, с. 122). Соответствующие импульсы исходят и от главы государства: «Нужно научиться “смотреть за горизонт”, оценивать характер угроз на 30–50 лет вперед. Это серьёзная задача, требующая мобилизации возможностей гражданской и военной науки, алгоритмов достоверного, долгосрочного прогноза»¹⁸. Характерно, что в 2008 г., после событий на Кавказе, по инициативе Общественной палаты РФ в связи с разработкой военнодокументальных документов был проведен ряд «круглых столов» с участием экспертов¹⁹. Вместе с тем информации о результатах обсуждения обнародовано не было.

В России появляются и негосударственные организации, для которых проведение прикладных исследований по военным вопросам является приоритетным. Такие действия следует оценить как проявление активной и ответственной гражданской позиции, стремление к инициативе в условиях отсутствия заказа и спроса от государства на экспертно-аналитическую деятельность (Вооружённые Силы..., 2012)²⁰. Содержание деятельности экспертного сообщества по военным вопросам представляется следующим.

1. Накопление, анализ и обобщение информации, мониторинг ситуации, складывающейся в области безопасности и обороны. На основе такой информации осуществляется построение гипотез, создание концепций, моделей, сценариев развития событий. В рамках этой деятельности производится оценка различных вариантов и последствий использования военной силы.

2. Разработка прогнозов, подготовка рекомендаций и предложений относи-

тельно реагирования с применением военной силы или без такового. Данная деятельность предусматривает и выдвижение альтернативных стратегий действий, формулирование предложений по использованию имеющихся ресурсов, ориентировку органов власти. Важную роль здесь играет определение перспектив и цели строительства и подготовки вооружённых сил с учетом потребностей и возможностей страны.

3. Оценка результативности того, достигают ли заданной цели реализуемые государством меры в отношении вооружённых сил. Сопоставление результата с целевыми установками показывает, принесла ли эта деятельность положительный результат или же вызвала ухудшение. Реализация такого подхода создает постоянно работающий замкнутый контур, позволяющий внести в деятельность по руководству вооружёнными силами элементы автоматического регулирования и коррекции.

Роль государства в использовании потенциала экспертного сообщества должна состоять в координации деятельности, определении приоритетов (выделенных опять же на основе экспертных оценок), формулировании вопросов, на которые нужно получить ответы, создании условий для работы, распределении ресурсов. Использование потенциала экспертного сообщества требует создания специального механизма, обеспечивающего вовлечение независимых организаций, работающих по заказам госструктур. Таковой может появиться только в случае заинтересованности самой государственной власти и при её поддержке. Сами же представители экспертного сообщества должны приложить усилия для формирования у руководства

18 Путин В.В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России. *Российская газета*. 20 февраля 2012.

19 См.: О повышении роли общества в решении проблем национальной безопасности страны: Материалы пленарного заседания Общественной палаты Российской Федерации 26 сентября 2008 г. Часть 2. Москва: 2008. с. 96

20 См. также: Заявление Совета по внешней и оборонной политике «Нынешнее положение российской армии как надвигающаяся общенациональная катастрофа». *Независимая газета*. 14 февраля 1997; Доклад Совета по внешней и оборонной политике «Военное строительство и модернизация Вооружённых Сил России». *Военно-промышленный курьер*. 14 апреля 2004.

страны потребности в квалифицированных экспертных оценках и понимания того, что без этого эффективность политики безопасности и обороны может понизиться или быть сведена на нет.

Некоторые вопросы развития теории гражданско-военных отношений в постсоветской России

Первые годы становления постсоветской государственности сопровождались такими неоднозначными и драматичными процессами, как спешный вывод войск из Восточной Европы, боевые действия на Северном Кавказе, резкое снижение социального статуса военнослужащих. В октябре 1993 г. в результате известных событий страна оказалась на грани гражданской войны, в которую втягивали армию.

В такой обстановке было не до научного анализа ГВО, признаки активизации которого появились во второй половине 1990-х гг. В этих условиях получил осмысление зарубежный опыт с учетом оценки возможности его адаптации к российским условиям (Хагена, Савинкин, 1999; Никитин, 2002; Долгов, 1997; Основные направления..., 2001). Переводились и публиковались издания, полезные для понимания специфики зарубежных моделей ГВО (Офицеры..., 1996). Думается, для понимания и правильной оценки разработанной за рубежом терминологии важно учитывать, что активно используемое при исследовании ГВО понятие «контроль» (control), будучи привнесенным в российский научный и политический дискурс из английского языка, в действительности выражает идею прямого вмешательства, руководства, а не просто проверку. По-

нятие «гражданский контроль» по своему смыслу означает: а) реализацию принципа примата политики над военной сферой; б) доминирование гражданских политических институтов, на законных основаниях представляющих волю избирателей в процессе принятия решений в сфере безопасности, обороны, подготовки и применения военной силы.

Зарубежные специалисты получили возможность ознакомить российских коллег с опытом ГВО в своих странах. Позицию экспертов, преимущественно из стран Запада, можно оценить как открытую, конструктивную и сдержанную. Они вполне корректно информировали о сложившейся на Западе практике ГВО, не настаивая на её универсальности, что, безусловно, ориентировало российских исследователей на сравнительный анализ и определение контуров модели, приемлемой для нашей страны.

Необходимо отметить, что и в советский период, и в дальнейшем ведутся научные изыскания, направленные на понимание специфики и детерминант отношений в системе «армия – общество – государство» в разных странах (Горбунов, 2011; Мирский, 1989; Михалёнок, 2006; Панченко, 1994; Прокопьев, 1982)²¹. Такие исследования объективно способствуют накоплению эмпирической базы, создавая условия для развития теории и практики ГВО.

Тем не менее можно констатировать, что интенсивная фаза осмысления ГВО завершилась к середине первого десятилетия нового века. Дремотное состояние сохраняется и поныне, из появившихся же заслуживают внимания работы Н.Ю. Даниловой (Данилова, 2007), А.И. Смирнова²², О.Н. Шаевой²³.

Вместе с тем следует позитивно оценить обозначившуюся в середине «нулевых» лет

21 См.: Гуськов Ю.В. Армия в системе отношений государства и гражданского общества. Дисс.... д-ра полит. наук. Москва. 2005.
22 Смирнов А.И. Взаимодействие общества и армии как социального института в современной России. Дисс.... д-ра соц. наук. Москва. 2010.

23 Шаева О.Н. Гражданско-военные отношения в условиях общественных трансформаций: сравнительный анализ на примере России и стран НАТО. Дисс.... канд. соц. наук. Москва. 2015.

тенденцию расширения сферы научного осмысления ГВО посредством включения в неё проблем функционирования сектора безопасности государства в целом (Лаврентьев, 2005; *Общественный контроль...*, 2004; *Современное состояние...*, 2005), не получившую пока развития.

Однако нельзя не отметить и факта появления в политической практике все новых феноменов, указывающих на необходимость активизации научного осмысления проблемы ГВО. В дискуссионном плане следует назвать последствия исчезновения монополии государств на применение военного насилия, что рассматривалось отечественными исследователями лишь в ином контексте²⁴. В дефиците и исследования проблем политического поведения армии в нашей стране. При этом отсутствуют признаки использования государственной властью научных разработок в сфере ГВО и политического руководства Вооружёнными силами России, то есть связи между теорией и практикой. Можно назвать и другие важные для политической практики проблемы ГВО, нуждающиеся в научном осмыслении.

В процессе обсуждения в России вопросов ГВО периодически актуализируется проблема статуса Министерства обороны и самого министра. Некоторыми исследователями последовательно отстаивалась необходимость так называемой «гражданизации» Минобороны России, заключающаяся в назначении гражданских чиновников на руководящие должности, не связанные с решением военно-профессиональных вопросов. При обосновании этой позиции в основном используется ряд аргументов.

Прежде всего, популярна апелляция к зарубежной (то есть западной) практике ГВО, основанной на жёстком контроле над военными. Такой опыт и считается достаточным основанием для «граждани-

зации» Министерства обороны. Например, В.В. Шлыков почти 30 лет назад писал: «Убежден, что до тех пор, пока на все ключевые посты нашего Министерства обороны (за исключением связанных с непосредственным руководством войсками) не будут назначены гражданские лица с реальной должностной властью, делегированной им парламентом и высшими исполнительными органами, никакая серьёзная военная реформа в СССР не состоится» (Шлыков, 1990, с. 341).

В качестве другого аргумента используется (подразумевается) тезис об агрессивности военного сообщества, о необходимости обеспечить контроль над армией посредством постановки во главе её представителя власти, ибо кадровый военный, связанный с военным сообществом корпоративными обязательствами, будет ангажирован. Так, назначение А.Э. Сердюкова и первые результаты его работы на этом посту толковались как подтверждение того, что гражданский человек лучше справится с реформированием армии, нежели выдвигенец из неё (Шлыков, 2009, с. 46–57).

В пользу назначения гражданского лица приводится утверждение о том, что он априори будет более последователен в реализации политических установок в отношении армии, нежели кадровый военный. В результате нахождения политического назначенца внутри военного ведомства позволит контролировать армию изнутри. Так, А.Г. Арбатов утверждает: «Ни президент, ни какой-либо его помощник не могут контролировать военную политику извне Министерства обороны, какими бы формальными полномочиями они ни были наделены, если политическое руководство не имеет прямого и постоянного присутствия внутри этой замкнутой системы» (Арбатов, 1999, с. 111).

Определённая продуктивность дискуссий по данному вопросу, несмотря на

24 См., например: (Степанов, 2001; Цыбаков, 2012).

их в известной мере «антропологический» характер (ввиду использования тезиса об «агрессивности» военных), заключается в обсуждении необходимости и возможности функционального разделения политической и военно-профессиональной компетенций в рамках военного ведомства. Вместе с тем не рассматриваются вопросы о порядке назначения министра обороны, об обладании им необходимыми компетенциями, обязательности трансформации института политического руководства вооружёнными силами в целом и др.

При этом в России отсутствуют правовые акты, регламентирующие необходимость обладания кандидатом на пост министра теми или иными качествами, возможность и порядок их учета при назначении. Отсутствуют и другие необходимые условия, прежде всего институционального характера. В этом смысле прав А.Г. Арбагов, полагающий, что «просто взять нынешнюю структуру и посадить туда гражданского человека – это и недостаточно, и неправильно» (Долгов, 1997, с. 29–30). Нерешенность же указанных вопросов может привести к реализации худшей модели военного управления, когда, как пишет М.А. Гареев, устанавливается «искусственный гибрид» (Гареев, 1995, с. 174): Министерство обороны возглавляет гражданский человек, не готовый к этой должности, а само министерство адаптировано лишь под руководителя – военного профессионала. В этой связи следует согласиться с мнением С.Г. Маслюка о том, что дискуссия по данному вопросу «искусственно заужается обсуждением статуса только министра обороны» (Маслюк, 1998, с. 94). По крайней мере сосредоточение на статусе министра при игнорировании охвата проблемы целиком действительно имеет место.

Для руководства же страны важно сохранять управляемость армией и кон-

троль над ней. Уместно напомнить, что Президент России Б.Н. Ельцин в марте – мае 1992 г. одновременно занимал должность министра обороны. Следует отметить и то, что назначение гражданского лица вне формирования целостных и устойчивых институциональных отношений не дает гарантии от злоупотреблений. Так, сегодня трудно без комментариев воспринять заявление А.Э. Сердюкова в октябре 2010 г.: «Когда я пришел в Минобороны, то, откровенно говоря, был обескуражен объемами воровства. Это ощущение не прошло до сих пор. Финансовая распушенность, безнаказанность людей, которых никто никогда не проверял. Причем эта система так укоренилась, что стала уже образом мысли»²⁵. Гарантировать недопущение подобных явлений способна только последовательная институционализация ГВО определенным образом.

Отмечая в завершение, что проблема теории и практики ГВО в России является чрезвычайно объемной и сложной, её невозможно всесторонне осветить в одной научной статье. Следует тем не менее резюмировать.

На практике в России утвердилась модель ГВО, обеспечивающая примат политики над армией. Такое состояние стало результатом мер политического, правового, социально-экономического, организационно-административного, имиджевого и воспитательного характера, предпринимаемых в отношении общества и армии.

Сложившаяся модель ГВО отражает в себе все свойства российской политической жизни: смещение баланса властей в сторону исполнительной власти, персонализированный характер власти, построение политической системы под президента²⁶, паллиативный и декларативный

²⁵ Интервью с А.Э. Сердюковым. *Русский Newsweek*. 2010. № 42.

²⁶ Отражением российских политических реалий стало то, что в сентябре 2014 г. Военно-промышленную комиссию Российской Федерации возглавил лично В.В. Путин. Иным образом урегулировать отношения между оборонно-промышленным комплексом и силовыми ведомствами было невозможно.

характер правовой регламентации и др. Следовательно, можно констатировать отсутствие – в долгосрочном плане – устойчивых полноценных институциональных гарантий от узурпации власти со всеми вытекающими для ГВО последствиями. То есть обозначившаяся демократическая эволюция ГВО в России не приобрела необратимого характера.

Снятие остроты ГВО, снижение внимания граждан к армии вследствие принятых мер вкуче с отсутствием сигналов от власти на теоретическое осмысление этой сферы социально-политических отношений, другие обстоятельства объективного и субъективного свойства обусловили и сокращение профильных научных исследований. Фактически вот уже более десятилетия, с середины нулевых, трудно привести примеры постановки и решения серьёзных теоретических проблем в сфере ГВО.

Вместе с тем постоянно усложняющаяся военно-политическая действительность предоставляет всё новую пищу для размышлений и научных разработок. Предпринимаемые же на практике действия власти будут более эффективны, только если станут опираться на прочную теоретическую основу.

Список литературы

- 35 лет информационным структурам Вооружённых Сил Российской Федерации. (2006). Москва: Агентство «Военинформ» МО РФ. 272.
- Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации (2004). Москва: Агентство «Военинформ» МО РФ. 104.
- Арбатов А.Г. (1999). Гражданский контроль над военной организацией: можно ли без погон управлять армией? *Безопасность: российский выбор*. Москва: ЭПИ-центр. 104–122.
- Ахромеев С.Ф. (1991). От истории – к современности. «...Хорошо забытое старое»: *Сборник статей*. Москва: Воениздат. 151–189.
- Владимиров А.И. (1988). О некоторых вопросах углубления перестройки военной службы. *Военная мысль*, (10). 43–54.
- Военная реформа: история и перспективы: Сборник*. (1991). Москва: Издательское предприятие «Обновление». 171.
- Вооружённые Силы Российской Федерации 2005*. (2006). Москва: РИЦ МО РФ. 292.
- Вооружённые Силы Российской Федерации 2006*. (2007). Москва: Агентство «Военинформ» МО РФ. 624.
- Вооружённые Силы Российской Федерации: модернизация и перспективы развития*. (2012). Москва: Издательский дом «Национальная оборона». 348.
- Гареев М.А. (1995). *Если завтра война? (Что изменится в характере вооружённой борьбы в ближайшие 20–25 лет)*. Москва: ВладДар. 238.
- Герасимов А.В. (1994). *Общественное мнение и военная политика (политологический анализ)*. Москва: ГА ВС. 160.
- Горбачёв М.С. (1988). *Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира*. Москва: Политиздат. 271.
- Горбунов А.А. (2011). *Мир цвета хаки. Вооружённые силы в системе государственной власти*. Москва: Центр анализа стратегий и технологий. 208.
- Данилова Н.Ю. (2007). *Армия и общество: принципы взаимодействия*. Санкт-Петербург: Норма. 344.
- Долгов К.М. (ред.). (1997). *Конституционная демократия и гражданско-военные отношения: Материалы Российско-Американского научно-практического семинара*. Москва: Научная книга. 188.
- Досе Ф. (1996). Военные в парламенте, 1989–1995. *Полис. Политические исследования*, (3). 79–85.
- Концепция военной реформы (проект). (1990). *Военная мысль* (специальный выпуск). 24.
- Кортунов С.В. (2007). *Национальная и международная безопасность: концептуальные основы*. Москва: Изд. дом ГУ ВШЭ. 397.
- Лаврентьев А.В. (2005). *Гражданский контроль над вооружёнными силами и*

разведывательными службами в США (по американским источникам). Москва: Издательство МГОУ. 140.

Лобов В.Н. (1991). *Военная реформа: связь времен*. Москва: АВИАР. 164.

Маслюк С.Г. (1998). *Военно-гражданские отношения в России. Проблемы демократического контроля над военной сферой*. Москва: Центр политических и международных исследований. 127.

Мирский Г.И. (1989). *Роль армии в политической жизни стран «третьего мира»*. Москва: Наука. 317.

Михайлёнок О.М. (2006). *Государство и армия в России. 19–21 века*. Москва: 2006. 332.

Никитин А.И. (ред.) (2002). *Демократический контроль над военной сферой в России и странах СНГ*. Москва: Изд-во «Эслан». 248.

Новое мышление и военная политика: Материалы докладов Международной научной конференции. (1989). Москва: МО СССР. 413.

Общественный контроль национальной политики безопасности: Материалы «круглого стола»: Научное издание. (2007). Москва: Научный эксперт. 328.

Основные направления военного строительства в европейских странах: Материалы конференции. (2001). Москва. 148.

Офицер вооружённых сил (издание Министерства обороны США). (1996). Москва. 129.

Панченко Л.П. (1994). *Армия и модернизация общества (опыт Индонезии)*. Москва: Наука; Издательская фирма «Восточная литература». 200.

Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты. (2004). Москва: Фонд развития политического центра. 260.

Парфёнов В.Г. (2002). *Связи с ответственностью в управлении военной организацией: проблемы институционализации: Монография*. Москва: ВУ. 182.

Перри У. Дж. (2003). *Превентивная оборона: Новая стратегия безопасности США*. Москва: Наука. 230.

Погорелый М., Сафранчук И. (ред.). (2002). *Современная российская военная журналистика: опыт, проблемы, перспективы*. Москва: Гендальф. 253.

Прокопьев В.П. (1982). *Армия и государство в истории Германии X–XX вв. Историко-правовой очерк*. Ленинград: Издательство Ленинградского университета. 129.

Сергеев И.Д. (2002). От глобального противостояния к локальным проблемам. *Отечественные записки*, (8). 119–122.

Современное состояние военно-гражданских отношений и государственное управление сектором безопасности в России: Материалы международной научной конференции. (2005). Москва: Научный эксперт. 382.

Степанова Е.А. (2001). *Военно-гражданские отношения в операциях невоенного типа*. Москва: «Права человека». 272.

Хагена Г., Савинкин А. (ред.). (1999). *Гражданский контроль над вооружёнными силами: иностранный опыт и специфика России: Материалы ТАСИС-проекта 1997–1998 гг*. Москва: Русский путь. 240.

Хундт У.А. (1990). Система внутреннего руководства. *Военно-исторический журнал*, (7). 47–49.

Цыбаков Д.Л. (2012). *Милитаризация международной политики: последствия для интересов и безопасности России: монография*. Москва: МАКС Пресс. 236.

Чалдымова Н.А., Черкасенко А.И. (ред.). (1990). *Армия и общество*. Москва: Прогресс. 432.

Шлыков В.В. (2009). *Военная реформа Анатолия Сердюкова как победа здравого смысла. Воздушно-космическая оборона*, (3). 46–57.

Шлыков В.В. (2000). *Нужен ли России Генеральный штаб? Российская система высшего военного управления в международном контексте*. Москва: Межрегиональный фонд информационных технологий. 64.

Шлыков В.В. (2004). *Призвать экспертов в армию. Россия в глобальной политике*, (2). 14–19.

Язов Д.Т. (1990). *Военная реформа*. Москва: Воениздат. 80.

Taylor B.D. (2003). *Politics and the Russian Army. Civil-Military Relations, 1689–2000*. Cambridge: Cambridge University Press. 355.

References

35 years of information structures of the Armed Forces of the Russian Federation. (2006). Moskva: Agentstvo "Voeninform" MO RF. 272.

Actual aims of the development of the Armed Forces of the Russian Federation. (2004). Moskva: Agentstvo "Voeninform" MO RF. 104.

Akhromeev S.F. (1991). From history to modernity. "Well-forgotten past". *A collection of articles*. Moskva: Voenizdat. 151–189.

An Officer of the Armed Forces (US Department of Defense). (1996). Moskva. 129.

Arbatov A.G. (1999). Civil control on the military organization: is it possible to manage an army without stars? *Security: the Russian choice*. Moskva: EPItsentr. 104–122.

Chaldymova N.A., Cherkasenko A.I. (eds.). (1990). *Army and Society*. Moskva: Progress. 432.

Danilova N.Yu. (2007). *Army and society: the principles of cooperation*. Sankt.-Peterburg: Norma. 344.

Dolgov K.M. (ed.). (1997). *Constitutional Democracy and Civil-Military Relations: Proceedings of the Russian-American Scientific and Practical Seminar*. Moskva: Nauchnaya kniga. 188.

Dose F. (1996). The Military in the Parliament, 1989–1995. *Polis. Political Studies*, (3). 79–85.

Gareev M.A. (1995). *If tomorrow war comes? (What will change in the nature of the armed struggle in the next 20–25 years)*. Moskva: VlaDar. 238.

Gerasimov A.V. (1994). *Public opinion and military policy (political analysis)*. Moskva: GA VS. 160.

Gorbachev M.S. (1988). *Perestroika and new thinking for our country and for the world*. Moskva: Politizdat. 271.

Gorbunov A.A. (2011). *A world of khaki color. Armed forces in the system of state power*. Moskva: Tsentr analiza strategii i tekhnologii. 208.

Hagena H., Savinkin A. (eds.). (1999). *Civilian control over the armed forces: foreign experience and specifics of Russia: Materials of the TACIS project in 1997–1998*. Moskva: Russkii put'. 240.

Khundt U.A. (1990). System of internal management. *Voенно-istoricheskii zhurnal*, (7). 47–49.

Kortunov S.V. (2007). *National and international security: the conceptual framework*. Moskva: Izd. dom GU VShE. 397.

Lavrent'ev A.V. (2005). *Civilian control over the armed forces and intelligence services in the United States (according to US sources)*. Moskva: Izdatel'stvo MGOU. 140.

Lobov V.N. (1991). *Military reform: the connection of times*. Moskva: AVIAR. 164.

Maslyuk S.G. (1998). *Civil-military relations in Russia. Issues of democratic control on the military sphere*. Moskva: Tsentr politicheskikh i mezhdunarodnykh issledovaniy. 127.

Mikhailenok O.M. (2006). *State and army in Russia. 19th – 21st centuries*. Moskva: 2006. 332.

Military reform: history and prospects: a collection. (1991). Moskva: Izdatel'skoe predpriyatie "Obnovlenie". 171.

Mirskii G.I. (1989). *The role of the army in the political life of the Third World countries*. Moskva: Nauka. 317.

New thinking and military policy: Proceedings of the International Scientific Conference. (1989). Moskva: MO SSSR. 413.

Nikitin A.I. (ed.). (2002). *Democratic control over the military sphere in Russia and the CIS countries*. Moskva: Izd-vo "Eslan". 248.

Panchenko L.P. (1994). *The army and the modernization of society (the experience of Indonesia)*. Moskva: Nauka; Izdatel'skaya firma "Vostochnaya literatura". 200.

Parfenov V.G. (2002). *Public relations in the management of a military organization: the problems of institutionalization: a monograph*. Moskva: VU. 182.

Parliamentary control over the security sector: principles, mechanisms and practical aspects. (2004). Moskva: Fond razvitiya politicheskogo tsentrizma. 260.

Perry W.J. (2003). *Preventive Defense: A New US Security Strategy.* Moskva: Nauka. 230.

Pogorelyi M., Safranchuk I. (eds.). (2002). *Modern Russian military journalism: experience, problems, prospects.* Moskva: Gendalf. 253.

Prokopov V.P. (1982). *Army and state in the history of Germany of 10th – 20th centuries.* Leningrad: Izdatel'stvo Leningradskogo universiteta. 129.

Public control of the national security policy: Materials of the round table: Scientific publication. (2007). Moskva: Nauchnyi ekspert. 328.

Sergeev I.D. (2002). From global confrontation to local problems. *Otechestvennye zapiski*, (8). 119–122.

Shlykov V.V. (2000). *Does Russia need the General Staff? The Russian system of higher military command in the international context.* Moskva: Mezhhregional'nyi fond informatsionnykh tekhnologii. 64.

Shlykov V.V. (2004). Call experts to the army. *Rossiia v global'noi politike*, (2). 14–19.

Shlykov V.V. (2009). The military reform of Anatoly Serdyukov as a victory of common sense. *Vozdushno-kosmicheskaya oborona*, (3). 46–57.

Stepanova E.A. (2001). *Civil-military relations in non-military operations.* Moskva: "Prava cheloveka". 272.

Taylor B.D. (2003). *Politics and the Russian Army. Civil-Military Relations, 1689–2000.* Cambridge: Cambridge University Press. 355.

The Armed Forces of the Russian Federation 2005. (2006). Moskva: RITs MO RF. 292.

The Armed Forces of the Russian Federation: modernization and development prospects. (2012). Moskva: Izdatel'skii dom "Natsional'naya oborona". 348.

The Armed Forces of the Russian Federation 2006. (2007). Moskva: Agentstvo "Voeninform" MO RF. 624.

The concept of military reform (draft). (1990). *Voennaya mys'* (special issue). 24.

The current status of civil-military relations and the state management of the security sector in Russia: Proceedings of the International Scientific Conference. (2005). Moskva: Nauchnyi ekspert. 382.

The main directions of military development in European countries: Conference materials. (2001). Moskva. 148.

Tsybakov D.L. (2012). *Militarization of international politics: the consequences for interests and security of Russia: a monograph.* Moskva: MAKSS Press. 236.

Vladimirov A.I. (1988). On some issues of deepening the restructuring of military service. *Voennaya mys'* (10). 43–54.

Yazov D.T. (1990). *Military reform.* Moskva: Voenizdat. 80.

Информация об авторе

Василий Клавдиевич Белозёров, доктор политических наук, заведующий, кафедра политологии, Московский государственный лингвистический университет

119034, Российская Федерация, Москва, Остоженка ул., 38
vk_belozerov@mail.ru

About the Author

Vasily K. Belozerov, Doctor of Political Sciences, Head of the Department of Political Sciences, Moscow State Linguistic University

38, ul. Ostozhenka, Moscow, Russian Federation, 119034
vk_belozerov@mail.ru

Таблица. 1. Конституционное регулирование гражданско-военных отношений в США, ФРГ, КНР, СССР и Российской Федерации

Страна	Обязательство государства обеспечивать безопасность граждан и оборону страны	Назначение вооружённых сил	Наличие положений о руководстве вооружёнными силами и о специальном органе	Органы законодательной власти по вопросам обороны и их полномочия	Командование вооружёнными силами
США	США созданы для организации совместной обороны, содействия общему благосостоянию	Наличие регулярных вооружённых сил не предусмотрено	Примерно треть полномочий конгресса США, определённых в конституции, связаны с обороной, объявлением войны, формированием армии, выделением средств на её содержание, изданием правил по управлению вооружёнными силами		Президент является главнокомандующим армии и флота и милиции отдельных штатов, при призыве их на действительную службу
ФРГ	Человеческое достоинство неприкосновенно. Уважать и защищать его – обязанность всякой государственной власти	Определено	Отсутствует	Предусмотрено наличие комитета бундестага по обороне	Право издания приказов и командования вооружёнными силами принадлежит: в мирное время и в период «состояния напряжённости» – министру обороны, с момента объявления «состояния обороны» – канцлеру
КНР	Отсутствует	Определено	Определено (Центральный военный совет – ЦВС)	Состав ЦВС определяется Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП). Установлена ответственность председателя ЦВС перед ВСНП	Не определено
СССР	Отсутствовало	Определено	Ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и управления подлежат вопросы мира и войны, организация обороны, руководство Вооружёнными Силами СССР	Президиум Верховного Совета СССР «образует Совет обороны СССР и утверждает его состав, назначает и сменяет высшее командование Вооружённых Сил СССР»	Не определено
Российская Федерация	В ведении Российской Федерации находятся оборона и безопасность	Отсутствует	Отсутствует	Определены полномочия палат Федерального Собрания, есть профильные комитеты палат по обороне и безопасности	Президент – Верховный Главнокомандующий Вооружёнными Силами