

ВОЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И МОДЕРНИЗАЦИЯ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИИ

Доклад Совета по внешней и оборонной политике*
Москва, апрель 2004 г.

Выступая на совещании с руководящим составом Вооруженных Сил России 2 октября 2003 года, Президент РФ Владимир Путин отметил, что от необходимых на определенном этапе радикальных реформ страна перешла к последовательному и рассчитанному на перспективу развитию Вооруженных Сил. В частности, он подчеркнул, что начатая модернизация армии является не только важнейшей государственной, но и общенациональной задачей. В результате глубокого преобразования Вооруженных Сил они должны обрести качественно новый облик.

Пользуясь своим независимым общественным статусом, Совет по внешней и оборонной политике решил сформулировать свою позицию по этим и некоторым другим задачам военного строительства с тем, чтобы стимулировать общественную дискуссию вокруг данных вопросов.

В своем выступлении президент России подчеркнул, что планы модернизации армии должны быть абсолютно прозрачными и понятными всему обществу. Как этого добиться, учитывая, что военное строительство — специфическая и закрытая сфера деятельности? Само собой разумеется, что более открытыми, чем до сих пор, должны прежде всего стать само Министерство обороны и другие компоненты военной организации государства. Начало этому процессу уже положено в виде публикации Министерством обороны документа, а по сути своей первой «Белой книги» по вопросам обороны «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации». Заметна также возросшая готовность руководства Министерства обороны и Генерального Штаба ВС обсуждать с общественностью, в том числе с гражданскими экспертами, острые вопросы состояния и развития российской армии.

Эти выступления выглядят особо отрадными на фоне полумолчания военного ведомства в предыдущие годы. Складывается впечатление, что руководство страны, наконец, всерьез борется за трансформацию вооруженных сил, за такое их строительство, которое позволило бы надеяться, что в обозримом будущем Россия обретет военную организацию, адекватную современным и будущим требованиям. Разумеется, несмотря на то, что в последние месяцы много было сказано, остается большое количество неясностей и вопросов.

Пользуясь своим независимым общественным статусом, Совет по внешней и оборонной политике (СВОП) решил сформулировать позицию по насущным задачам военного строительства. Цель СВОП — стимулировать общественную дискуссию вокруг данных вопросов.

* Доклад подготовлен в развитие тезисов «Оборонная политика России», представленных Советом 14 октября 2003 г. Его краткий вариант был представлен 30 марта 2004 г. в РИА «Новости» и разослан членам СВОП, депутатам Федерального Собрания РФ, а также в заинтересованные ведомства исполнительной власти.

Доклад является результатом серии подробных, подчас острых обсуждений на заседаниях рабочей группы СВОП по проблемам военного строительства. В состав рабочей группы на разных этапах входили: Гусейнов В. А., Зверев С.А., Золотарев П.С., Кокошин А.А., Ладыгин Ф.И., Михайлов Н.В., Пискунов А.А., Подберезкин А.И., Рубанов В.А., Самойлов В.И., Сокут С.Б., Тренин Д.В., Ходаренок М.М., Цалко А.В.

Авторский коллектив доклада: Арбатов А.Г., Дворкин В.З., Шлыков В.В. (основной автор и руководитель авторского коллектива). Редакционная группа: Белкин А.А. (ответственный секретарь), Бордачев Т.В., Караганов С.А. (руководитель редакционной группы), Лукьянов Ф.А.

Естественно, СВОП не может претендовать на комплексный анализ проблем трансформации Вооруженных сил. Данный доклад рассматривает лишь несколько важных, на наш взгляд, аспектов данной трансформации.

О необходимости глубокого преобразования вооруженных сил

Тенденции мирового развития конца XX — начала XXI веков свидетельствуют: спектр вызовов военной безопасности России расширяется, неопределенность нарастает. Прежде всего это связано с нестабильностью на Кавказе, в ряде центральноазиатских и ближневосточных государств, а также с распространением оружия массового уничтожения (ОМУ), ростом религиозного и политического экстремизма, в том числе его крайней формы — терроризма.

В документе «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации» справедливо отмечалось:

вопреки многим оценкам, господствовавшим в первой половине 1990-х годов, значение военной силы в постбиполярном мире не уменьшилось. Более того, в начале XXI века обозначились процессы повышения роли военной силы для обеспечения политических и экономических интересов государств мира, тогда как целый ряд политических институтов в сфере международной безопасности вступил в полосу жесткого кризиса. Это ставит на повестку дня задачу переосмысления всего комплекса вопросов, связанных как с основными аспектами международной безопасности, так и с принципами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В последнее время именно международный терроризм часто упоминается в качестве главной угрозы, противодействие которой предполагает радикальную корректировку военной доктрины и задач Вооруженных сил. Терроризм, однако, представляется лишь одним из фрагментов складывающейся системы угроз. На наш взгляд, в «Белой книге» приведен адекватный перечень внешних, внутренних и трансграничных угроз, нейтрализация которых является в той или иной степени функцией Вооруженных Сил Российской Федерации.

На сегодняшний день уровень военной опасности для ... России можно расценить как относительно невысокий. **Ни одна из существующих конфликтных ситуаций силового плана не создает прямой военной угрозы безопасности РФ.**

Это обстоятельство, а также завершение масштабных сокращений вооруженных сил и их многочисленных реорганизаций создает благоприятные условия для эволюционного военного строительства.

Период, когда меры по поддержанию обороны страны исчерпывались попытками манипулировать кадровым, структурным, научным, техническим и технологическим заделом, остающимся со времен СССР, завершается.

Надо сразу решить, что важнее в условиях существующих ресурсных ограничений: укреплять и модернизировать существующие вооруженные силы в условиях отсутствия явных военных угроз, или пойти на разумный риск ради получения действительно современных, принципиально иного качества вооруженных сил, обладающих потенциалом своевременного и успешного реагирования на самые неожиданные вызовы и опасности.

В строительстве вооруженных сил Запад уже начал ориентироваться не столько на существующие угрозы, сколько на создание возможностей для отражения труднопредсказуемых будущих угроз. Например, министр обороны США Д.Рамсфельд еще в сентябре 2001 года в предисловии к «Четырехлетнему обзору по вопросам обороны» писал:

Центральная цель данного обзора — перевести оборонное планирование с «модели угроз», ориентирующейся на конкретные угрозы (threat-based model), доминировавшей в нашем мышлении в прошлом, на «модель возможностей»,

ориентирующуюся на создание возможностей отражения труднопредсказуемых будущих угроз (capabilities-based model). Эта модель возможностей уделяет больше внимания тому, как противник будет воевать, без уточнения, кто этот противник или где может вспыхнуть война.

По оценке американских военных экспертов это означает отказ от стратегии ведения одновременно двух обычных войн и создание взамен потенциала для быстрого проецирования силы, достаточно мощной, чтобы выиграть в любом конфликте в любой части мира.

Российская военная доктрина также признает растущее значение «факторов неопределенности». В документе Министерства обороны «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации» отмечается:

Под фактором неопределенности понимается ситуация, конфликт или процесс политического или военно-политического свойства, развитие которого может существенно изменить геополитическую обстановку в приоритетном для интересов России регионе или создать прямую угрозу безопасности РФ. Однако сам характер факторов неопределенности исключает возможность формулирования однозначного прогноза их развития. Данное обстоятельство превращает факторы неопределенности в особую категорию военного планирования для российских Вооруженных Сил.

В качестве наиболее значимых факторов неопределенности в российском военном планировании выделяются:

- развитие внутренней ситуации в ключевых странах мира;
- развитие ситуации в странах СНГ;
- ситуация в приграничных с СНГ регионах;
- возможность возвращения ядерному оружию свойств реального военного инструмента.

В целях обеспечения надежного ядерного сдерживания Россия нуждается в программе развития СЯС, адекватной складывающейся обстановке. Московский (2002 года) Договор о сокращениях стратегических наступательных потенциалов между РФ и США дает возможность сформировать рациональную программу развития СЯС, нацеленную на поддержание традиционного вклада наземной группировки при одновременной переориентации большей части стратегических бомбардировщиков на решение неядерных задач. Это позволит поддерживать устойчивый ядерный баланс, укрепить ослабленные силы общего назначения, а также по аналогии с тем, как это планируют США, хранить в резерве ядерные крылатые ракеты на случай непредсказуемого развития военно-политической обстановки.

В целом, на наш взгляд, России нужна армия, которая коренным образом отличалась бы от той, что имеется сейчас. А именно: гораздо лучше подготовленная и технически оснащенная, обладающая высоким моральным духом, обеспечивающая достойный материальный уровень и социальный статус военнослужащих. Способная эффективно выполнить разумно и четко поставленные военные задачи как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу, а также эффективно взаимодействовать с вооруженными силами других стран в рамках борьбы с общими угрозами.

Главное — от нынешней все еще громоздкой и негибкой армии, построенной под конкретные задачи и угрозы, в первую очередь со стороны НАТО, новая армия должна отличаться высокой скоростью реагирования на изменение характера угроз, высокой морально-психологической готовностью высшего командного и всего офицерского состава к неожиданным и принципиальным переменам. Наконец, важнейшей целью и одновременно средством трансформации Вооруженных сил должно стать повышение социального статуса воинской службы.

Проблема создания новой армии требует тщательного обсуждения и детальной проработки. В любом случае России придется еще долгие годы опираться на унаследованные от СССР Вооруженные Силы при всех их очевидных или все еще скрытых недостатках.

Задача глубокого качественного преобразования армии тем более своевременна, что большинство ведущих стран мира еще в конце XX века пришли к выводу о том, что существующие структуры их вооруженных сил не соответствуют вызовам и угрозам XXI века, и уже приступили к созданию качественно новых армий взамен существующих.

Так, в опубликованном в мае 2000 года докладе независимой комиссии под председательством Рихарда фон Вайцзеккера "Совместная безопасность и будущее Бундесвера", созданной решением правительства ФРГ, подчеркивалось, что

Бундесвер слишком велик, неправильно скомпонован и все более не отвечает современным требованиям. В своей нынешней структуре Бундесвер не имеет никакого будущего. Существующая форма военной организации (Wehrform) требует слишком многочисленного личного состава, не обеспечивая в то же время создания достаточных сил быстрого реагирования. Устаревшая материальная часть сужает возможности его использования и требует все больших расходов на свое содержание. Имеющиеся бюджетные возможности не позволяют при нынешней структуре Бундесвера и форме военной организации провести его модернизацию.

... Существующая структура Бундесвера сложилась в течение четырех десятилетий политической и военной конфронтации блоков в Центральной Европе. В течение последних десяти лет делались лишь попытки учесть произошедшие изменения, которые, однако, не носили характера реформ. В то же время политические обязательства, национальные интересы Германии, решения европейских стран-партнеров и развитие союзных вооруженных сил коренным образом изменили условия проведения германской оборонной политики и политики безопасности. Размах наступивших перемен делает небольшие шаги по корректировке нашей политики с учетом изменившейся обстановки уже недостаточными. Необходимы фундаментальные преобразования. Поэтому комиссия рекомендует заново определить вклад Германии в обеспечение безопасности страны и ее союзников, коренным образом реформировать доставшиеся от прошлого структуры, а также сделать военную службу общественно привлекательной и конкурентоспособной.

В соответствии с рекомендациями комиссии новый Бундесвер должен быть создан в течение 10-15 лет.

Руководство министерства обороны США, в свою очередь, поставило перед военной организацией страны задачу трансформации всех ее элементов. Опубликованное в 2001 году «Руководство по оборонному планированию на 2003-2007 фин. годы» предписывает каждому виду вооруженных сил США ежегодно представлять министру обороны обновленную «дорожную карту трансформации». Сухопутные силы США уже приступили к трансформации по трем осям — поддержание *существующих сил* (the Legacy Force), развитие *промежуточных сил* (the Interim Force) и создание *армии будущего* (the Objective Force). При этом поставлен конкретный срок создания *армии будущего* — 2010 год. В «Дорожной карте трансформации Сухопутных сил» за 2002 год, в частности, подчеркивается, что

XXI век требует трансформированных единых вооруженных сил. Мы не можем определенно указать тех, кто будут угрожать Соединенным Штатам и их жизненным интересам, или как наши противники будут реализовывать свои угрозы. Однако мы знаем наверняка, что если мы будем ждать появления этих угроз, чтобы создавать силы для их отражения, будет слишком поздно. ... Результатом трансформации должны стать новые сухопутные силы, построенные с такими возможностями, которые позволяют одерживать победу в любой ситуации.

Поставленная президентом В.В.Путиным задача глубокого преобразования (трансформации) Вооруженных Сил и военной организации в целом, то есть создания качественно новой армии, не противоречит выдвинутой им же общенациональной задаче их модернизации. Речь идет, на наш взгляд, о двух хотя и разных, но взаимосвязанных процессах. Результатом модернизации должно стать прежде всего оснащение существующей армии новым оружием. Последний раз такая задача ставилась в конце 40-х — начале 50-х годов, когда стало ясно, что армия нуждается в радикальном перевооружении.

Создание же качественно новой армии, то есть трансформация вооруженных сил и военной организации, хотя и включает в себя модернизацию вооружения, означает в первую очередь изменение взглядов на весь спектр военных вопросов: структуру вооруженных сил; характер военных и иных опасностей, к противодействию которым они должны готовиться; способы их применения; боевую подготовку; военное образование; кадровую политику; комплектование; мобилизационную подготовку вооруженных сил и экономики и т.д.

Открытый оборонный бюджет — в интересах Вооруженных Сил

Наиболее слабой стороной всех опубликованных до сих пор официальных документов по вопросам обороны, в том числе, к сожалению, и «Белой книги», является отсутствие экономических обоснований предлагаемых планов и программ. Правда, в «Белой книге» приводится ряд важных экономических показателей, таких как

Удельная ресурсообеспеченность — усредненный стоимостной показатель, представляющий собой отношение общих затрат на строительство и применение Вооруженных Сил Российской Федерации в определенный календарный период времени (как правило на год) финансовыми средствами, энергетикой, сырьем и другими необходимыми профильными материалами и имуществом к общей численности личного состава Вооруженных Сил.

Удельные расходы на боевую подготовку — усредненный показатель расходов на боевую подготовку одного военнослужащего. Представляет собой отношение выделенных ассигнований на боевую подготовку Вооруженных Сил к общей численности личного состава Вооруженных Сил.

Удельные расходы на закупку ВВСТ — усредненный стоимостной показатель, представляющий собой отношение общих затрат, выделяемых на закупку ВВСТ, к общей численности личного состава Вооруженных Сил.

При этом составители «Белой книги» подчеркивают, что

В результате реализации основных мероприятий по приоритетам строительства Вооруженных Сил РФ предполагается обеспечить рост их ключевых параметров и качественных характеристик (по сравнению с 2000 годом):

- удельной ресурсообеспеченности в 2,2 раза к 2005 году и в 4 раза к 2010 году;
- удельных расходов на боевую подготовку — в 2,3 и 3 раза соответственно;
- удельных расходов на закупку ВВТ — в 3 и 6 раз соответственно.

Однако цифры эти мало что дают для содержательного анализа, поскольку не приведены соответствующие показатели ни за базовый 2000 год, ни за 1998 год, когда они впервые стали использоваться в оборонном планировании. В результате данный прогноз Министерства обороны вызывает недоверие большинства независимых экспертов. Простейшая экстраполяция имеющихся у них данных показывает, что в случае выполнения установок Минобороны военные расходы страны должны к 2010 году составить от 12% до 15% ВВП, даже в случае удвоения последнего, и достичь примерно 1 трлн. 700 млрд. руб., что совершенно нереально. Было бы еще более верным сравнить предлагаемые цифры не только с оборонными расходами России за указанные годы, но и с соответствующими показателями

военных бюджетов других стран. Подобная неполнота информации является следствием всё еще сохраняющейся закрытости оборонного раздела бюджета России.

Парадокс заключается в том, что если в советское время закрытость оборонных бюджетов диктовалась стремлением скрыть гигантский масштаб реальных военных расходов, то сейчас то же самое делается заинтересованными лицами в Минфине и Правительстве, чтобы замаскировать от общества совершенную недостаточность финансовых ресурсов, выделяемых на нужды существующих Вооруженных сил. Подобная закрытость приводит к тому, что поддержание обороноспособности воспринимается обществом и элитой не как национальная задача, а как нечто, связанное исключительно с деятельностью Министерства обороны или интересами генералитета.

Здравый смысл подсказывает: при уровне финансирования, который в 30 раз (если считать по обменному курсу) уступает военным расходам США, невозможно обеспечивать на современном уровне армию, примерно равную американской как по численности, так и по сложности и дороговизне вооружения.

Для Государственной Думы принятие бюджета — это главный способ участия в таком важном деле, как разработка и осуществление военной политики и военного строительства государства. Однако в работе по формированию федерального бюджета, и военного бюджета как его важнейшей и самой большой части, парламент наталкивается на целый ряд значительных трудностей.

Во-первых, по сложившемуся регламенту на прохождение всего бюджетного процесса дается менее четырех месяцев, что, безусловно, недостаточно для формирования позиции парламента по столь сложной и специфической его части, как военный бюджет. Второй момент — порядок представления в Государственную Думу информации по военному бюджету, которая все еще непомерно засекречена. Первоначально, в 1994–1997 годах бюджет национальной обороны утверждался Думой по семи основным статьям, по которым выделялись деньги для Министерства обороны, военных пенсий и военной программы Минатома (всего раздел "Национальная оборона" имел в 1994–1996 годах 15 статей, в 1997 г. — 18). Однако правительственные проекты бюджета на 1998–2002 годы содержали всего 3 статьи — "содержание ВС", "мобилизационная подготовка" и "программа Минатома".

В бюджете 2003 г. около 60 статей военного бюджета (примерно 40%) было раскрыто Минфином по настоянию депутатов. Но и эта информация агрегирована таким образом (денежное довольствие военнослужащих, продовольственное обеспечение, квартирно-эксплуатационные расходы, НИОКР, закупки ВиВТ и пр.), что не позволяет парламенту судить о реальном вкладе выделяемых ресурсов в национальную оборону.

Более детальная разбивка шла по секретным статьям, доступ к которым имела только специальная комиссия по закрытым статьям бюджета. В ходе серии закрытых заседаний с участием представителей исполнительной власти комиссия формировала свои рекомендации для всей Думы, которые неизменно принимались последней практически «вслепую». Но даже если бы все статьи бюджета были открыты, Дума не смогла бы разобраться в том, как именно они определяют основные приоритеты военной политики. Для этого необходимы поправки в закон «О бюджетной классификации», которые представляли бы военные ассигнования по видам вооруженных сил и родам войск (ВВС, ВМФ, Сухопутные войска, РВСН, КВ, ВДВ), а также по программно-целевым направлениям (стратегические ядерные силы, силы общего назначения на сухопутных и морских театрах военных действий, силы быстрого реагирования и пр.). То же относится к главным, самым крупным программам НИОКР и закупкам ВиВТ.

Только имея доступ к информации в указанном содержательном виде, парламент, и через него все общество, получили бы возможность понимать ключевые вопросы военной политики, вырабатывать по ним осознанное мнение и

активно участвовать в укреплении обороноспособности государства, умеряя давление ведомственных интересов и силу бюрократической инерции.

Однако открытый оборонный бюджет даже в соответствии с откорректированной бюджетной классификацией еще недостаточен для эффективного гражданского контроля, в котором в равной степени заинтересованы сами Вооруженные Силы, оборонно-промышленный комплекс (ОПК) и общество в целом. Поскольку оборонный бюджет представляет собой всего лишь годовой срез многолетних программ НИОКР, закупок ВиВТ, других направлений повышения эффективности военной составляющей государства. Поэтому открытыми для общества должны быть прежде всего основные программы НИОКР и закупок ВиВТ с обоснованием принятых приоритетов в условиях ограниченных ресурсов. Это не означает требования открыть всю Государственную программу вооружения, в которой содержатся действительно закрытые данные по тактико-техническим характеристикам перспективных систем оружия. В то же время открытие данных по таким позициям, как, например, состав орбитальных систем разведки, связи, боевого управления, навигации, количеству и типам закупаемых самолетов, надводных кораблей и подводных лодок, бронетанковой техники, системам высокоточного оружия и т.п. никаким образом, как подтверждает мировая практика, не угрожает безопасности России. Тем более, что большинство из этих данных мы предоставляем за рубеж в соответствии с международными договорами и обязательствами.

Оборонно-промышленный комплекс и модернизация армии

Оборонно-промышленный комплекс — это отрасль и сфера жизнедеятельности страны, наиболее пострадавшая в процессе государственно-политических и социально-экономических преобразований последних 10—15 лет. ОПК фактически прекратил выполнять свою основную функцию — обеспечивать Вооруженные силы современным оружием, выживая, главным образом, за счет вооружения других армий. Падение производства в ОПК составило к 2000 году 70–80 %, что существенно превосходит показатели общего промышленного спада. Поэтому наметившееся после 2000 года увеличение гособоронзаказа не должно вводить в заблуждение: оно свидетельствует скорее о глубине вчерашнего падения, чем о сегодняшнем нарастании позитивных тенденций. К тому же оборонные предприятия отреагировали на рост оборонного заказа не столько увеличением количества поставляемой военной продукции, сколько повышением цен на нее.

Состояние российского ОПК можно оценить сегодня следующим образом:

- моральный и физический износ основных фондов составляет свыше 80 %, что оценивается специалистами как «закритическое» положение отрасли;
- система набора, подготовки и закрепления кадров полностью разрушена, а взамен не только не создано, но даже не предложено никаких других систем интеллектуально-кадрового обеспечения ОПК;
- бóльшая часть инвестиционных и инновационных средств (до 80 %) вкладывается предприятиями из собственной прибыли.

Кризис ОПК даже глубже и острее, чем кризис Вооруженных сил. Потеряна способность создавать многие виды вооружений. В первую очередь это связано с прекращением производства на предприятиях по выпуску специальных материалов и комплектующих.

В течение 1990-х годов российская военная промышленность практически не обновляла свои производственные фонды и сегодня все в большей мере утрачивает способность к производству современного вооружения и техники. В сочетании с углубляющейся сырьевой специализацией российской экономики это означает, что российские Вооруженные силы при сохранении нынешней численности (около 1,13

млн. человек) и при существующем уровне финансирования обречены на отставание от армий передовых военных держав мира. Может сложиться ситуация, когда даже при увеличении финансирования мы будем вынуждены закупать оружие за рубежом, а экспортный потенциал будет слабеть.

Принимаемые правительством меры носят, по существу, косметический характер и не в состоянии кардинально повлиять на ситуацию в ОПК. Попытки собирать фрагменты полуразрушенной и деградирующей оборонной промышленности в холдинги вряд ли способны сами по себе дать существенный результат. Речь идет не только и не столько о том, рациональна ли избранная система управления ОПК (например, в виде вновь созданного Федерального агентства по промышленности, что стало уже шестым изменением системы управления ОПК за последние 12 лет), сколько о том, что отсутствует системное видение проблем материально-технического обеспечения национальной обороны, а также перспектив создания гражданского высокотехнологического сектора промышленности. Между тем такой сектор является неременной основой оборонно-промышленной деятельности.

По нашему мнению, военно-промышленная политика России требует радикального изменения. Пора взглянуть правде в глаза и признать, что Россия не в состоянии загрузить заказами, а значит — содержать непомерную для сегодняшних масштабов своей экономики специализированную военную промышленность, унаследованную от СССР. По числу занятых (2 млн. человек) она не уступает военной промышленности США и в несколько раз превосходит все страны Европы вместе взятые.

Так, по состоянию на 2000 год в российском авиационной и ракетно-космической промышленности было занято 800 тыс. человек по сравнению с 98 тыс. человек во всей объединенной Европе и 1,2 млн. человек во всем мире. При этом объем продаж российской авиакосмической отрасли составлял два с небольшим миллиарда долларов по сравнению с 72 млрд. долл. в мире (в т.ч. 22 млрд. долл. в Европе).

А между тем даже такая богатая страна, как США, при наличии столь грозного противника, как СССР, перестала в свое время рассматривать специализированную (кадровую) военную промышленность в качестве основы своей военной мощи и решительно отказалась от нее в пользу радикальной реформы своего оборонного комплекса, к которой Соединенные Штаты приступили во второй половине 80-х годов. В докладе 1986 года, представленном президентской независимой комиссией во главе с бывшим первым заместителем министра обороны и крупным промышленником Дэвидом Паккардом, указывалось на необходимость сближения гражданского и военного секторов промышленности и активного привлечения гражданских фирм к выполнению оборонных заказов (см. раздел доклада по зарубежному опыту использования независимых президентских/правительственных комиссий). В результате по рекомендации комиссии Паккарда президентом США было принято решение возложить на министерство обороны задачу интеграции военных и гражданских технологий как в области НИОКР, так и в области производства.

Данное решение жестко выполнялось и выполняется до настоящего времени. В частности, в 1994 году министр обороны США издал директиву, обязывающую вооруженные силы использовать при постановке задач промышленности только коммерческие (гражданские) спецификации и стандарты. В результате отношения между правительством и выполняющими оборонный заказ предприятиями стали строиться на более естественной и деловой основе, то есть все более превращаться в нормальные отношения между покупателем и продавцом.

России также **необходима решительная деспециализация военной промышленности и ее интеграция с гражданским сектором промышленности** как основной мобилизационной базой для производства вооружения. В тех случаях, когда подобная деспециализация и интеграция

невозможны (например, в производстве стратегических ракет, артиллерийских систем, боеприпасов и т.п.), должна осуществляться передача соответствующих предприятий в собственность и на полное финансирование Министерства обороны (по типу армейских арсеналов, заводов по производству танков и боеприпасов США). Все остальные предприятия оборонной промышленности (имеющие отношение к авиакосмической технике, средствам связи, радиоэлектронике и другим высокотехнологичным отраслям) должны функционировать в соответствии с законами рыночной экономики без директивного вмешательства со стороны государства. Основой для отношений государства с промышленностью должен стать государственный оборонный заказ с циклом планирования два-три года и более.

В современных условиях традиционное мобилизационное развертывание промышленности может просто не понадобиться. Период такого развертывания, равно как и сроки производства сложнейших современных образцов вооружений — ракет, самолетов, космических систем, не говоря уже о кораблях и подводных лодках, как правило, значительно превышает вероятную продолжительность даже широкомасштабной обычной войны. Следовательно, нужна принципиально новая система мобилизационной подготовки экономики. Она ориентируется на способность гражданской промышленности выпускать в случае необходимости новые системы оружия, которые не требуют длительных сроков изготовления и содержания в мирное время специальных мобилизационных мощностей по производству вооружения и военной техники (ВВТ) с длительными производственными циклами. Всякое участие в такой системе негосударственных предприятий и компаний должно быть делом сугубо добровольным и финансироваться (в случае согласия предприятий на участие в ней) из бюджета Минобороны, а не по отдельной статье федерального бюджета, как это практикуется сегодня. Разумеется, государственные унитарные предприятия по-прежнему обязаны выполнять все мобилизационные предписания правительства, также за счет бюджета Минобороны с его соответствующим увеличением.

В условиях растущей сырьевой специализации России и отсутствия национальной промышленной политики есть лишь одна реальная сила, объективно заинтересованная в развитии высоких технологий. Это сами Вооруженные Силы. Ибо если Россия останется без высоких технологий, то Вооруженные Силы перед лицом новых вызовов окажутся лишенными современного оружия отечественного производства.

Поэтому контроль над состоянием и развитием ОПК, а также все финансовые ресурсы, выделяемые на оборону (включая средства на мобилизационную подготовку, развитие военно-технологической базы, НИОКР и т. п.), должны быть переданы в полное распоряжение Министерства обороны, как это принято во всем мире. Разумеется, при условии радикального изменения его структуры, функций и задач. Вряд ли необходимо объяснять, что в нынешнем виде Минобороны не готово к решению подобных задач.

Первый важный шаг в этом направлении уже сделан: Министерству обороны по указу президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» стало подведомственным по вопросам ядерного оборонного комплекса Федеральное агентство по атомной энергии.

Возложение прямой ответственности за состояние всего ОПК на военное ведомство вынудит руководство страны создать, наконец, полноценное гражданское министерство обороны. В целях подготовки гражданских специалистов для Минобороны следует создать специализированные учебно-исследовательские учреждения Минобороны типа военно-промышленных институтов и академий оборонного менеджмента, давно уже существующих в основных военных державах мира.

Военное строительство и мировой опыт

История показывает, что министерства обороны всех стран мира всегда стремятся решать прежде всего ведомственные задачи, регулируя потоки информации в собственных интересах, не обязательно совпадающих с интересами общества и государства.

Поэтому, на наш взгляд, чрезвычайно важно создать систему сдержек и противовесов ведомственным интересам в российском военном строительстве с тем, чтобы избежать опасных для безопасности страны ошибок, чрезмерных затрат и тупиковых путей развития. Сделать это крайне сложно в условиях отсутствия в стране развитого, авторитетного и независимого экспертного сообщества по вопросам обороны.

Тем не менее, мы считаем, что есть достаточно проверенный способ не совершать грубых ошибок в подобных условиях. Это *использование мирового опыта военного строительства*, метод, неоднократно проверенный в российской истории военными реформаторами.

Так, еще Петр I, заложивший основы одной из самых современных и победоносных армий XVIII в. в условиях, когда Россия была еще относительно бедной и малонаселенной страной (14 миллионов жителей по сравнению с 20 миллионами во Франции), дал рецепт выхода из подобных ситуаций: не знаешь, что делать, — учись у других. И не просто копируй чью-то понравившуюся армию, а синтезируй чужой опыт, выбирая из него все лучшее и наиболее подходящее для национальных условий.

Вот, например, как Петр I решил задачу составления военно-морских уставов для создаваемого им российского флота (сведенных в огромный фолиант, который и сейчас поражает своей детализацией и четкостью формулировок). 30 октября 1717 г. Петр направил адмиралу Ф.М.Апраксину следующее указание о переводе иностранных морских законодательных актов, сведении их в одно целое и составлении проекта русских морских уставов (цитируется по оригиналу):

«Чтоб шаутбейнахту Паддану придать из русских офицеров, которыя по аглински умеют, чтоб перевесть весь полной аншталт, как флота, так и магазиноф аглинских, а вице-адмиралу Крейсу галанския, а французския к новому году поспеют.

Датской аншталт был у князя Михайла Голицина, чтоб ево сыскать.

*И все сии вышеписания свесть и ис того зделать свой».**

Пора и российской армии перестать игнорировать зарубежный военный опыт. Все страны СНГ его уже давно изучают, и только Россия одиноко стоит в стороне. Конечно, на бездумном заимствовании иностранного опыта можно обжечься, как обожглась Россия на некоторых гарвардских и чикагских экономических рецептах. Однако необязательно выбирать самые неподходящие для России и наименее апробированные на самом Западе подходы, как это произошло с российскими экономическими реформами.

Существуют такие принципы и пути военного строительства, которые давно уже носят аксиоматичный характер, приняты во всех ведущих правовых государствах мира и не требуют проведения каких-то долгих прогнозных исследований и разработок доктринальных положений.

Конечно, каждая страна шла и идет собственным путем строительства своих вооруженных сил, исходя из национальной специфики. В результате современные армии мира характеризуются большим многообразием подходов к военному строительству.

* Мемория Петра I адм. Ф.М.Апраксину о переводе иностранных морских законодательных актов, о сведении их в одно целое и о составлении проекта русских морских уставов,.. от 30 октября 1717 года. // Законодательные акты Петра I . М.-Л., 1945.

Возьмем, к примеру, такой вопрос, как комплектование армии — на призывной или на контрактной основе, — который уже второе десятилетие раскалывает российское общество. На наш взгляд, непримиримость сторон в этом споре объясняется недостаточным знанием мирового опыта, который показывает, что способ комплектования — далеко не решающий фактор эффективности вооруженных сил. Укомплектованная сплошь добровольцами армия США, например, разительным образом отличается от израильской армии, построенной по милиционному принципу, заимствованному Израилем у Швейцарии. Совсем по-иному комплектуется кадрово-призывная армия Турции. И тем не менее армии этих стран не раз доказывали свою эффективность в боевых условиях и ни одна из них не собирается менять национальную систему комплектования.

Примеров своеобразия, присущего армиям мира, можно привести буквально сотни. Но есть и немало устойчивых черт военного строительства, которые присущи всем современным армиям мира и которые полностью или частично отсутствуют в российской армии (как, впрочем, отсутствовали они и в Советской Армии). Именно эти общие черты следовало бы положить в основу общенациональной дискуссии по вопросам модернизации военной организации, поскольку они накапливались десятилетиями путем проб и ошибок и, на наш взгляд, по существу безальтернативны с точки зрения нормального функционирования современных армий для самых разнообразных условий.

Среди таких черт, которые присущи всем современным армиям мира и в то же время отсутствуют в российской армии, можно назвать, не ранжируя их по степени важности, следующие.

1. Наличие в вооруженных силах в мирное время структур, объединяющих разнородные силы и средства, и соответствующих органов управления, необходимых при ведении военных и антитеррористических действий. В СССР и в России такие структуры создавались только с началом боевых действий, что всегда приводило к длительной потере управления и неоправданным потерям личного состава, вооружения и военной техники, большому времени для отработки в условиях ведения боевых действий взаимодействия, рациональных способов переброски войск и т.п.

Так, например, ходом любых операций, которые проводят США или НАТО, управляет командование объединенной группировки наземных, воздушных и морских сил и средств. Объединенные группировки создаются и проходят боевую подготовку в мирное время и давно уже существуют во всех развитых странах. Только такие группировки, объединяющие разнородные силы и средства, способны вести боевые действия в современных войнах. Отдельные виды, рода войск и военные округа для этого не приспособлены. У нас этого нет. Сохраняется архаичная структура Вооруженных сил, при этом Генеральный штаб предполагает управлять всем планированием и руководством, не желая делегировать свои функции и полномочия другим структурам. Из-за этого у нас почти нет генералов и офицеров высшего звена, способных управлять объединенными группировками в вооруженных столкновениях типа войны в Ираке, осуществлять адаптивное планирование и корректировку оперативных планов в зависимости от неожиданных изменений обстановки.

Основной аргумент, приводимый в оправдание такой ситуации, заключается в следующем: на Западе объединенные командования призваны проводить операции за рубежом, России же необходимо защищать только свою территорию и функции таких командований выполняют командования военных округов, которые одновременно возглавляют стратегические направления на своих театрах военных действий.

Однако весь опыт строительства Вооруженных сил в СССР и России, включая и опыт Второй мировой войны, убедительно свидетельствует: военные округа не способны сколько-нибудь эффективно выполнять функции объединенных группировок войск под руководством соответствующих командований. На них возложен значительный объем административных функций. Командования же объединенными группировками выполняют только

функции оперативного руководства, в мирное время их главная задача заключается в проведении всесторонней боевой подготовки, включая подготовку органов управления. Ссылки на то, что объединенное командование и объединенная группировка существуют у нас в Чечне, нельзя считать убедительными. Такое командование стало создаваться только после начала боевых действий, периодически передавалось из одного ведомства в другое, что вело к неустойчивости управления и неоправданным потерям личного состава.

В связи с этим нет никаких оснований для дальнейших задержек с образованием на первом этапе объединенного командования силами быстрого реагирования. Необходимо также создать командование стратегических и оперативно-тактических перебросок, в задачи которого должно входить оперативное управление и контроль всех военных транспортных средств воздушного, наземного и морского базирования, а также учет всех аналогичных средств гражданского назначения.

2. Возложение главной ответственности за состояние военной промышленности на министерство обороны, а не на другие правительственные структуры, при жестком парламентском и общественном контроле за обоснованием статей максимально открытого военного бюджета и расходованием выделенных средств.

3. Отсутствие у министерства обороны, равно как и у каких-либо других правительственных органов права на принуждение в мирное время предприятий частного сектора к созданию или поддержанию мобилизационных мощностей, а также к принудительному выполнению оборонных заказов.

4. Безраздельное сосредоточение функций как административного, так и оперативного управления вооруженными силами в руках гражданского министра обороны.

5. Подчинение аналогов российских внутренних войск (жандармерии во Франции, карабинеров в Италии и т.п.) министерству обороны.

6. Тождественность понятий «вооруженные силы» (включая гражданские структуры министерства обороны) и «военная организация государства». Предоставление исключительного права на получение воинских званий и ношение военной формы только личному составу вооруженных сил.

7. Наличие в составе вооруженных сил стран с горным рельефом специально подготовленных горных войск (такие войска есть даже у Израиля).

8. Наличие военной полиции.

9. Подчинение военной разведки гражданскому министру обороны, а не высшему военному штабу.

10. Наличие у вооруженных сил собственных контрразведывательных органов.

11. Наличие корпуса кадровых младших командиров (сержантов). Российская армия — единственная в мире (кроме милиционных армий), в которой сержанты набираются из обычных призывников, и которые затем, как и все призывники, демобилизуются по истечении срочной службы (подробнее по этой проблеме см. следующий раздел доклада).

12. Территориально-земляческий принцип комплектования. В отличие от большинства других стран, Россия бескомпромиссно придерживается принципа экстерриториальности воинской службы, предполагающего отказ военнослужащему в праве службы в том регионе страны, где он проживал до призыва или вербовки в армию, а в случае передислокации в другой регион — в праве служить в одном подразделении вместе с земляками.

13. Отсутствие специальных военно-учебных заведений по подготовке военных юристов, медиков (за исключением ФРГ), священников и журналистов. Это объясняется тем, что врачи, юристы, священники и журналисты являются

представителями самостоятельных профессий, требования которых к своим членам (в частности этические) не обязательно совпадают с требованиями военной профессии.

14. Получение всеми кадровыми офицерами профессионального военного образования, фундаментом которого является высшее гуманитарное (либеральное) образование, а собственно военные знания являются надстройкой.

Разумеется, отсутствие у российских вооруженных сил перечисленных черт не означает, что принципы и методы российского военного строительства заведомо хуже. Однако общество, как и сама армия, должны располагать достаточной информацией для непредвзятого сравнения российской военной организации с наиболее передовыми военными системами мира.

Принятие российскими вооруженными силами этих общих черт современного мирового военного строительства будет лежать в русле реализации указания президента В.Путина о том, что армия

должна эффективно взаимодействовать с вооруженными силами других стран. Быть готовой к тому, чтобы вместе со своими партнерами решать проблемы коллективной безопасности, борьбы с террором, участвовать в миротворческих операциях.

Изучение иностранного опыта военного строительства является неотъемлемым элементом военной культуры любого цивилизованного государства. Все страны, которые вставали перед необходимостью создания или преобразования своих армий, в том числе и царская Россия, начинали этот процесс прежде всего с изучения иностранного опыта.

Современную американскую армию, например, невозможно понять, если не учитывать, что в основе подготовки ее офицерского корпуса лежит прусская школа профессионального военного образования Шарнхорста, Гнейзенау и Клаузевица, а огромная тяга к техниклизму объясняется влиянием французской Высшей политехнической школы, где прошли курс обучения виднейшие американские военные теоретики XIX века. Когда в конце 60-х годов XX века США встали перед необходимостью перехода на добровольный принцип комплектования своей армии и была создана специальная независимая президентская комиссия по изучению проблем создания полностью добровольческих вооруженных сил, важнейшей частью работы этой комиссии стало как раз изучение систем комплектования армий стран Западной Европы, Латинской Америки и других. Комиссией был внимательнейшим образом рассмотрен даже давно забытый у нас опыт комплектования Красной Армии на чисто добровольной основе с января по июль 1918 года.

О кадровом сержантском корпусе

Одной из важнейшей задачей военного строительства в России становится создание корпуса кадровых младших командиров (сержантов). Отсутствие до последнего времени такого корпуса в Российской армии является наиболее ярким примером ее несоответствия магистральным путям мирового военного строительства.

Подготовка кадровых сержантов должна вестись в целях укомплектования данной категорией контрактников не только частей постоянной готовности, но и Вооруженных сил в целом. О масштабности подобной задачи (и искаженности пропорций между рядовым, кадровым сержантским и офицерским составом в российской армии) свидетельствуют следующие сравнительные показатели.

	РЯДОВЫЕ	ОФИЦЕРЫ	СЕРЖАНТЫ
Вооруженные силы США	621	218	547

Военное строительство и модернизация Вооруженных сил России
(Доклад Совета по внешней и оборонной политике)

(тыс. человек)			
Соотношение	2,85	:	1,0 : 2,5
Вооруженные силы РФ (тыс. человек)	687		400 нет*
Соотношение	1,37	:	1,0 : 0,0

Однако дело даже не в большой численности американского сержантского корпуса, а в его структуре и качественном уровне. Так, из 547 тыс. американских сержантов 241,5 тыс. являются простыми сержантами, 168 тыс. — штабс-сержантами, 100 тыс. — сержантами 1-го класса, 26 тыс. — мастер-сержантами и 10,6 тыс. — сержант-майорами (приведены звания сержантов сухопутных сил; в других видах вооруженных сил США звания обозначаются иначе).

Что такое, например, сержант 1-го класса? Это сержант, имеющий выслугу лет в сержантском звании не менее 15–18 лет, прошедший все ступени сержантской иерархии, начиная с простого сержанта, и получающий дополнительную подготовку при каждом повышении на специальных курсах. Но даже простому сержанту первое звание присваивается лишь после окончания академии для сержантского состава с продолжительностью учебы, в зависимости от специализации, до 55 недель. А во главе всей этой пирамиды стоит в сухопутных силах, например, сержант-майор, являющийся советником и консультантом министра и начальника штаба сухопутных сил и представляющий интересы сержантского корпуса в Конгрессе, правительстве и других организациях.

Таким образом, американский сержантский корпус — это стройная иерархическая структура, пронизывающая вооруженные силы сверху донизу и обладающая значительной автономией от офицерского и рядового состава.

В большинстве других армий мира служба в качестве сержанта также обеспечивает наиболее амбициозным представителям сержантского корпуса хорошо оплачиваемую и почетную карьеру до выхода в отставку. Так, в Бундесвере высшей должности — обер-штабс-фельдфебеля — можно достичь не ранее, чем в 50-летнем возрасте, последовательно пройдя (с соответствующим переобучением) должности унтер-офицера, фельдфебеля, обер-фельдфебеля, гаупт-фельдфебеля и штабс-фельдфебеля.

При этом в Бундесвере четко проводится грань между унтер-офицером-контрактником (*Zeitsoldat*, то есть «солдат на время») и унтер-офицером-профессионалом (*Berufssoldat*), которым можно стать, прослужив в должности унтер-офицера-контрактника не менее 12 лет.

Чтобы достичь вершины своей карьеры, унтер-офицеру приходится зачастую сменить десятки должностей, расширив тем самым возможности своего использования, а значит и свою ценность для Бундесвера.

Не менее сложный путь приходится проходить, поднимаясь по ступеням своей военной карьеры и французскому сержанту. Так, чтобы получить следующую после сержанта (первой сержантской ступени) должность сержант-шефа (соответствует званию фельдфебеля в Бундесвере), надо прослужить не менее 3-4 лет. Для достижения следующей ступени адъютанта (обер-фельдфебеля) — не менее 6 лет. А

* Правда, в Российской армии имеется около 170 тыс. прапорщиков, однако многие военные специалисты не рассматривают их в качестве полноценных младших командиров. Так, бывший министр обороны генерал армии Игорь Родионов считает учреждение в 1972 году института прапорщиков большой ошибкой, приведшей в конечном итоге к фактическому вытеснению из Советской Армии старшин и сверхсрочнослужащих. По его словам, если первоначально воинское звание «прапорщик» присваивалось только старшинам подразделений и командирам взводов, то впоследствии прапорщиками стали начальники складов, комсомольские работники, специалисты технических и тыловых служб. В результате, считает И.Родионов, звание «прапорщик» в Вооруженных Силах стало нарицательным, вызывающим образ этакого «несуна» и «хапуги».

адъютант-шефом (гаупт-фельдфебелем) можно стать лишь через 10-15 лет службы после получения первичного сержантского звания. Вершиной же сержантской карьеры во французской армии является должность мажора, достичь которой, по мнению экспертов, еще труднее, чем стать обер-штабс-фельдфебелем в Бундесвере.

Французские сержанты также делятся на контрактников и профессионалов. Подать рапорт о желании стать профессионалом солдат может только по истечении 4 лет службы, из них менее 2 лет в сержантской должности (после учебы в унтер-офицерской школе сроком в один год). Однако назначение в качестве профессионального сержанта происходит в среднем только после 9 лет службы по контракту в Сухопутных войсках, 10 лет в ВМС и 8,5 лет в ВВС.

Даже милиционные армии, большинство сержантов в которых, как, впрочем, и офицеров, являются призывниками, и которые после обязательной и сравнительно непродолжительной службы переводятся в резерв, не могут обойтись без кадровых сержантов. Так, в швейцарской армии насчитывается более тысячи унтер-офицеров-инструкторов, служащих в армии на постоянной основе после окончания специальной школы для инструкторов с продолжительностью обучения в один год с последующей обязательной практикой в войсках перед назначением на должность инструктора в одной из примерно ста унтер-офицерских школ. При этом каждые пять лет унтер-офицер-инструктор должен обучаться на специальных курсах повышения квалификации.

Продвижение сержантов по служебной лестнице жестко регламентируется. В армии США, например, где карьера сержанты формируется по принципу «если ты не растешь — уходи», разработана сложная система набора определенного количества очков как условия повышения по службе. Так, капрал корпуса морской пехоты для получения очередного звания «сержант» должен не только иметь 8 месяцев выслуги в предыдущем звании, но и набирать ежемесячно не менее 1600-1700 очков. Получить их непросто. Так, за сдачу тестов по физподготовке (бег на 3 мили в течение 18 минут, 20 подтягиваний, 100 подъемов корпуса из положения «лежа на спине») дается 100 очков. За каждый месяц службы в нынешнем звании дается 5 очков, за каждый месяц выслуги с первого дня службы в морской пехоте — 2 очка. За каждый дополнительно выбранный класс по программе подготовки даются 15 очков и т.д. Кроме того, по пятибалльной системе начисляются очки по специальности. Чтобы иметь шанс на повышение капрал должен набрать не менее 4,2–4,3 балла. Однако даже при наборе необходимого минимума очков и баллов присвоение сержантского звания происходит отнюдь не автоматически. Перед тем, как свое окончательное слово по каждому кандидату скажет соответствующий командир, вопрос рассматривается в двух специальных сержантских советах. Первый совет решает, достоин ли каждый из кандидатов присвоения следующего звания в принципе. Второй, так называемый центральный совет, выводит на базе минимального и максимального количества набранных всеми кандидатами очков средний показатель. Набравшие наибольшее количество очков претенденты представляются на повышение, разумеется, при наличии должностных вакансий.

Всего в американской армии имеются 5 официальных уровней мастерства (skills) для сержантов и 9 уровней должностных сержантских окладов.

Жесткие системы отбора сержантских кадров, особенно высшего звена, существуют и в армиях других стран. Например, в Бундесвере для того, чтобы стать профессиональным унтер-офицером (сержантом) унтер-офицеру-контракtnику необходимо не только закончить специальную унтер-офицерскую школу (профессиональный унтер-офицер Бундесвера не может быть в звании ниже фельдфебеля) и прослужить по контракту в унтер-офицерском звании не менее 12 лет, но и продемонстрировать четко выраженные командирские качества (включая способность к выполнению обязанностей командира взвода и роты). Ни один унтер-офицер, в том числе и в звании фельдфебеля, каким бы прекрасным техническим или хозяйственным специалистом он ни был, не может стать профессиональным

унтер-офицером и подлежит увольнению с военной службы по истечении 12 лет контрактной службы.

Мы так много внимания уделяем вопросам подготовки сержантского состава потому, что считаем, что **создание полноценного сержантского корпуса**, при всей внешней скромности подобной задачи, **является ключом к модернизации вооруженных сил и других войск и воинских формирований** на современном этапе военного строительства.

Может создаться впечатление, что, подчеркивая роль сержанта, СВОП ломится в открытую дверь. Никто в Министерстве обороны этой роли и не отрицает. Так, министру обороны Сергею Иванову принадлежат следующие слова:

Не может быть настоящей профессиональной армии без профессионального сержанта. Боеспособная армия держится на сержантских плечах. Наша задача — добиться того, чтобы переход к добровольному принципу комплектования начался с формирования полноценного корпуса сержантов-контрактников — профессионалов своего дела, настоящих командиров и учителей для рядового состава.

Более того, в своем Послании Федеральному Собранию 16 мая 2003 года Президент Владимир Путин заявил, что сержантский состав будет переводиться на профессиональную основу опережающими темпами. В свою очередь Минобороны уже объявило, что к 2008 году количество контрактников среди сержантов превысит 50,7%.

Приветствуя эти высказывания президента и министра обороны, а также стремление военного ведомства к увеличению числа сержантов-контрактников, мы считаем тем не менее возможным высказать следующие соображения.

На наш взгляд, начинать процесс формирования полностью контрактных частей следовало бы с укомплектования их специально подготовленными для работы в таких частях сержантами-контрактниками и лишь после этого комплектовать их рядовым составом. Сейчас же, насколько мы можем судить, комплектование таких частей сержантским и рядовым составом идет параллельно.

Мы также считаем, что Вооруженные Силы, как и другие войска и воинские формирования, должны быть полностью и в сжатые сроки (не более 3-х — 5-ти лет) укомплектованы сержантами-контрактниками первичного (взводного) звена, чтобы затем на их основе начать подготовку сержантов на профессиональной основе (по образцу, например, унтер-офицерского корпуса ФРГ или сержантского корпуса во Франции), на что потребуется не менее 10-15 лет. Планируемый Минобороны перевод к 2008 году 50,7% всех сержантов на контрактную основу означает, что при таких темпах полное насыщение армии даже простыми сержантами-контрактниками первичного (взводного) звена, не говоря уже о сержантах-профессионалах, произойдет не ранее 2012-2013 годов.

А между тем появление сержантского корпуса, полностью укомплектованного на контрактной и профессиональной основе, привело бы к радикальному улучшению состояния российской армии.

Во-первых, была бы выбита почва из-под «дедовщины», расцвет которой, по нашему убеждению, прежде всего связан с отсутствием в армии института кадровых сержантов.

Во-вторых, появилась бы возможность резкого сокращения офицерского состава, численность которого в разы превышает установившиеся пропорции между офицерским и рядовым составом в современных армиях. К примеру, российская армия насчитывает почти вдвое больше офицеров, чем американская при примерно равной численности рядового состава. Главная причина такой диспропорции — отсутствие полноценных сержантов, обязанности которых ложатся на плечи офицеров. Исчез бы такой бич армии, как нехватка младших офицеров и необходимость в призыве лейтенантов-двухгодичников, которые, конечно же, не

способны заменить кадровых офицеров. К тому же такой призыв вызывает серьезное раздражение в обществе, работает против престижа Вооруженных сил.

И, возможно, самое главное — у офицеров высвободилось бы время, которое они могли бы посвятить повышению своего профессионального образования и семьям. Кроме того, радикальное сокращение офицерского корпуса позволило бы решить такую острую, усугубляющуюся из года в год и кажущуюся неразрешимой проблему как необеспеченность офицеров жильем.

Потенциальные возможности повышения эффективности российской оборонной системы путем создания кадрового сержантского корпуса настолько велики, что, на наш взгляд, **задача создания такого корпуса должна занять приоритетное место в деле решения национальной задачи модернизации вооруженных сил**. А это значит, что она должна решаться, по нашему убеждению, в рамках государственной целевой программы (по типу программы создания частей постоянной готовности) с гарантированным финансированием и жестким графиком исполнения при широком общественном обсуждении хода ее разработки и выполнения.

Необходимость такой программы диктуется тем, что на создание и содержание полноценного сержантского корпуса потребуются затраты, сопоставимые с расходами на содержание офицерского состава. Ведь в современных армиях на одного рядового солдата приходится один сержант, а на одного офицера — не менее трех сержантов. Это значит, что при нынешней численности рядового и сержантского состава российской армии (включая прапорщиков и сержантов-призывников) в 860 тыс. человек ей понадобится более 400 тыс. сержантов-контрактников. Если же ориентироваться на западные стандарты соотношения офицеров и сержантов, то при сохранении нынешней численности российского офицерского корпуса (400 тыс. человек) армии понадобилось бы около миллиона сержантов.

Конечно, появление полноценных сержантов, как контрактников, так и особенно профессионалов, позволит со временем сократить число офицеров, что, в свою очередь, резко уменьшит потребность в сержантах. Так, при сокращении числа офицеров вдвое, то есть до 200 тыс. человек (это соответствует нынешней численности офицеров в американской армии) потребность в сержантах сократится на 600 тыс. человек.

Однако в любом случае создание кадрово-контрактного корпуса младших командиров потребует огромных дополнительных расходов. Возрастет не только число сержантов. Совершенно очевидно, что их жилищные условия должны быть лучше, чем у рядового состава. Кроме того, понадобятся немалые средства на создание практически заново разветвлено и многоступенчатой сети учебных заведений по профессиональной подготовке младших командиров, которая должна располагать высококвалифицированными преподавательскими кадрами.

О масштабе подобной задачи говорит хотя бы то, что, например, только в сухопутных войсках Бундесвера подготовка унтер-офицеров ведется по 328 различным специальностям. Ведь задача сержантов в современной армии — это не только подготовка новобранцев к военной службе. На их плечах лежит также обслуживание сложной военной техники, выполнение большого объема штабной работы и многие другие функции*. Ясно, что без мощной государственной поддержки одному Министерству обороны с задачей подобного масштаба не справиться. Надо также трезво понимать, что намеченный перевод к 2008 году половины нынешних сержантов на контрактную основу — это хотя и давно назревший, но сравнительно небольшой шаг на пути к созданию кадрового сержантского корпуса, пронизывающего армию снизу доверху.

* В Приложении 1 в качестве примера многообразия служебных функций, которые приходится выполнять младшему командиру в современной армии, приводятся краткие биографии двух фельдфебелей Бундесвера.

Мировой опыт становления профессионального офицерского корпуса

Начиная с перестройки, в СССР, а затем и в России стало модным для углубления аргументации в любой, в том числе военной области, сослаться на зарубежный опыт.

Много ссылок на иностранный опыт можно встретить и в ходе ведущейся вот уже более десяти лет дискуссии о путях реформирования сначала советской, а затем и российской армии.

Однако даже не очень глубокое знакомство с практикой зарубежного военного строительства показывает, что никто у нас (за исключением, возможно, ГРУ ГШ) серьезно военный опыт других стран не изучал и не изучает. Частые ссылки на этот опыт в спорах о путях военной реформы в России рассчитаны главным образом на невежество оппонентов.

Попробуем проиллюстрировать этот тезис на примере шумного лозунга «Даешь профессиональную армию!», нашедшего свое воплощение в указе Президента Бориса Ельцина № 722 от 16 мая 1996 года «О переходе к комплектованию должностей рядового и сержантского состава Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации на профессиональной основе» и активной пропаганды этого лозунга Союзом правых сил сегодня. В качестве образца профессиональной армии чаще приводятся вооруженные силы США. Однако американская профессиональная армия — это миф, причем миф местного, еще советского происхождения. Он возник в конце 80-х — начале 90-х годов и был привнесен в общество политиками и публицистами так называемой «демократической волны» и подхвачен молодыми офицерами-депутатами Верховного Совета СССР, выдвинувшими идею создания советской профессиональной армии (т.н. «проект майора Лопатина»).

Надо сказать, что сама армия была застигнута врасплох подобными лозунгами и проектами (как, впрочем, и последующими событиями, включая развал СССР). Ведь у нее не было ни малейшего представления о том, что такое профессиональная армия. Об уровне ее знаний в этом вопросе можно судить хотя бы по настольной книге советского офицера 70-х—80-х годов — восьмитомной «Советской военной энциклопедии».

В ней желающего узнать, что такое «профессиональная армия», составители энциклопедии отсылали к статье «Теория малых армий». В ней говорится, что это

теория, в основе которой лежала идея достижения победы в войне с помощью немногочисленных технически высокооснащенных профессиональных армий. Возникла в западных капиталистических странах после I мировой войны 1914-1918 гг. Странники малых профессиональных армий выполняли социальный заказ империалистов, боявшихся массовых вооруженных сил, укомплектованных рабочими и крестьянами, переоценивали роль оружия и военной техники в войне. ... Теория «малых армий», как не имевшая под собой реальной почвы, не была принята в качестве официальной ни в одной стране, т.к. объективные закономерности развития военного дела требовали создания массовых армий¹.

Ясно, что при таком уровне знаний о профессиональных армиях советская армия оказалась совершенно не готовой к ведению осмысленной дискуссии о военном профессионализме.

Странники создания российской профессиональной армии, ссылающиеся в качестве примера на «профессиональную» армию США, полностью игнорируют тот факт, что по американским взглядам, отнюдь не всякий американец, служащий в армии по контракту, имеет право считать себя или называться профессионалом.

Так, по взглядам наиболее последовательного апологета военного профессионализма Сэмюэла Хантингтона, профессионалом может считаться только офицер, и то далеко не каждый, а только тот, кто, по словам Хантингтона, является экспертом по «управлению насилием». Именно такая черта, по его мнению,

¹ Советская военная энциклопедия. — М.: Воениздат, 1971. 5. С. 104.

отделяет военного профессионала от офицеров других специальностей (инженеров, техников, тыловиков и т.д.). Их мастерство, по Хантингтону, необходимо для достижения задач, поставленных перед вооруженными силами, однако их специальности являются вспомогательным видом занятий, относящимся к компетентности офицера-профессионала так же, как мастерство медсестры, аптекаря, лаборанта или рентгенолога относятся к компетентности врача. Все эти офицеры, которые не являются специалистами по управлению насилием, принадлежат к офицерскому корпусу лишь в его качестве административной организации, но отнюдь не как профессиональной общности.

Хантингтон категорически отрицает профессионализм рядового состава. Вот как он объясняет эту точку зрения в своем ставшем классическим труде «Солдат и государство», впервые вышедшем в 1957 году и с тех пор неоднократно переиздававшемся.

Солдаты и сержанты, подчиняющиеся офицерскому корпусу, являются частью организационной, но не профессиональной бюрократии. Они не обладают ни интеллектуальными знаниями, ни чувством профессиональной ответственности офицера. Они — специалисты по применению насилия, а не по управлению им. Их род занятий представляет собой ремесло, а не профессию. Это фундаментальное различие между офицерами и рядовым и сержантским составом находит свое выражение в четкой разделительной линии, которая существует между теми и другими во всех армиях мира. Если бы этой разделительной черты не было, то тогда стало бы возможным существование единой военной иерархии от рядового до офицера самого высокого ранга. ... Однако имеющиеся различия между офицером и рядовым исключают переход из одного уровня на другой. Отдельным представителям рядового и сержантского состава иногда все же удается дослужиться до офицерского звания, однако это скорее исключение, чем правило. Образование и подготовка, требующиеся для того, чтобы стать офицером, в нормальных условиях несовместимы с длительной службой в качестве рядового или сержанта.²

Правда, отдельные военные исследователи признают наличие элементов профессионализма у так называемых «карьерных» сержантов (то есть сержантов, получивших многолетнюю подготовку и служащих на сержантских должностях вплоть до выхода на пенсию) и даже иногда употребляют термин «профессиональный сержант». Однако полноценными профессионалами сержанты признаются далеко не всеми военными экспертами.

Например, известный американский специалист по военному профессионализму Сэм Саркисян пишет:

Понятия военная профессия и военный профессионал относятся прежде всего к офицерскому корпусу. Профессиональные сержанты и уоррент-офицеры играют важную роль, но форма и содержание профессионального этоса, а также отношения между военными и обществом определяются главным образом офицерским корпусом³.

Профессионализм рядового состава, независимо от того, комплектуется он на призывной или контрактной основе, отрицают не только американские, но и многие европейские военные эксперты. Так, английский исследователь Гвен Хэррис-Дженкинс пишет:

Концепция военной профессии традиционно ассоциируется с офицерами, а не рядовым составом. Причина этого понятна. Тот специфический набор ценностей и норм поведения, который образует профессиональный этос, является

² Huntington S.P. **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations.** Belknap/Harvard, Cambridge, 1985. Pp. 17-18.; или **За профессиональную армию: Идеи Шарля де Голля и их развитие в XX веке.** Российский военный сборник. Выпуск 14. — М.: Военный университет, Независимый военно-научный центр «Отечество и воин», ОЛМА-Пресс, 1998. С. 446; или **Армия и военная организация государства. Отечественные записки.** № 8, 2002. С.60.

³ Статья "Military professionalism" (Военный профессионализм) из **International Military and Defense Encyclopedia** (Международная военная и оборонная энциклопедия), под ред. Тренора Н. Дюпуи. Т. 5. С. 2194. Вашингтон, Изд-во Брэсси'с. 1993 г.

преобладающим среди офицеров, редко встречается среди сержантского состава и, как принято считать, не существует среди рядовых военнослужащих⁴.

Не относят американцы к профессиональным солдатам и офицеров-резервистов. По мнению такого жесткого блюстителя чистоты военного профессионализма как Хантингтон, резервист только временно принимает на себя профессиональную ответственность. Его основные функции и знания находятся вне армии. В результате этого мотивация резервиста, его поведение и система ценностей чаще всего заметно отличаются от стандартов офицера-профессионала.

Еще одна причина, почему американцы не называют, да и не могут называть и считать свою армию профессиональной заключается в том, что значительная часть вооруженных сил США носит милиционный характер. Речь идет о Национальной гвардии, являющейся неотъемлемым компонентом американских сухопутных войск и ВВС.

Вторая поправка к Конституции США гласит: «Так как для безопасности свободного государства необходима хорошо устроенная милиция, то право народа хранить и носить оружие не будет ограничиваться». Национальная гвардия по сути и является несмотря на свое суперсовременное вооружение тем народным ополчением (милицией), необходимость существования которого отцы-основатели Соединенных Штатов считали гарантией сохранения американской демократии. Именно поэтому Национальная гвардия комплектуется по территориальному принципу и находится в двойном подчинении — федерального правительства и местных органов власти (штатов).

Мы надеемся, что этих примеров достаточно для того, чтобы понять, почему американцы так недоумевают, когда узнают, что в России их армию называют профессиональной.

Отличен от российского и метод определения в США уровня профессионализма военнослужащего.

Военный специалист-профессионал — это офицер, в наибольшей степени подготовленный для управления применением насилия в определенных условиях. В рамках самого военного профессионализма есть специалисты по управлению насилием на море, на суше, в воздухе и космосе, так же, как в медицине есть специалисты по лечению сердечных, желудочных и глазных болезней. Чем более крупными и сложными организациями для осуществления насилия способен управлять офицер, чем шире диапазон ситуаций и условий, в которых он может быть использован, тем выше его профессиональное мастерство.

Профессия офицера — это не ремесло (преимущественно техническое) и не искусство (требующее уникального таланта, который невозможно передать другим). Это необыкновенно сложное интеллектуальное занятие, требующее длительного всестороннего обучения и постоянных тренировок.

До того, как ведение боевых действий приобрело характер чрезвычайно сложного дела, офицером можно было стать и без специальной подготовки, купив, к примеру, офицерский патент. Однако сегодня лишь тот, кто все свое рабочее время посвящает военному делу, может надеяться на достижение мастерства. Профессия офицера — это не ремесло (преимущественно техническое) и не искусство, требующее уникального таланта, который невозможно передать другим. Это сложное интеллектуальное занятие, подразумевающее длительное всестороннее обучение и тренировки.

Американские специалисты считают, что основные черты военного профессионализма универсальны в том смысле, что на его суть не влияют изменения по времени и географическому местоположению. Точно так же, как

⁴ Статья "Armed forces and society" (Вооруженные силы и общество), из **International Military and Defense Encyclopedia** (Международная военная и оборонная энциклопедия), под ред. Треворы Н. Дюпи. Т. 1. С. 188. Вашингтон, Изд-во Брессис. 1993 г.

квалификация хорошего хирурга одинакова и в Цюрихе и в Нью-Йорке, одинаковые критерии военного мастерства применяются и в России, и в Америке, и в XIX, и в XX веке. Обладание общими профессиональными знаниями и навыками — это узы, связывающие офицеров поверх государственных границ, несмотря на все иные различия.

Для профессиональной мотивации офицера материальные стимулы не являются решающими. В западном обществе офицерская профессия не принадлежит к высокооплачиваемым. Офицер — это не наемник, который предлагает свои услуги там, где за них больше заплатят. Но одновременно он и не солдат-гражданин, вдохновленный сильным кратковременным патриотическим порывом и долгом, но не имеющий устойчивого и постоянного желания добиваться совершенства в овладении мастерством управления насилием. Главными движущими мотивами офицера являются любовь к своей специальности, а также чувство социальной ответственности за применение этой специальности на пользу обществу. Сочетание этих двух устремлений и образует его профессиональную мотивацию.

При изучении мирового опыта военного строительства важно помнить, что на Западе, и прежде всего в США, термин «профессиональный» используется в ином значении, чем у нас. В русском языке «профессия» — это прежде всего «род трудовой деятельности», требующий специальных теоретических знаний и практических навыков и являющийся основным источником существования. У нас в словарях указывается, что слово «профессия» происходит от латинского слова «*professio*», которое переводится как «объявляю своим делом». Американцы тоже изредка употребляют слово «профессиональный» в отношении рода занятий, но только как противопоставление любительству, в основном в спорте («профессиональный футбол»). Латинское «*professio*» американские словари толкуют совершенно иначе, а именно как «публичное торжественное заявление», «обет».

Американские военные, включая аналитиков Пентагона и военных ученых, искренне изумляются, когда узнают, что в России американскую армию называют профессиональной. На нашу просьбу в Пентагоне дать разъяснение терминов «профессиональные вооруженные силы» и «профессиональный военный» пришел следующий ответ, выдержки из которого приводятся ниже.

Мы провели поиски официального толкования терминов «профессиональная армия» и «профессиональный военный». Результаты нам показались интересными. Выяснилось, что в Комитете Начальников Штабов таких терминов не употребляют. Не пользуются ими и спичрайтеры Министра обороны, хотя они оказали нам помощь в попытках найти ответ. Более того, эти спичрайтеры заинтригованы проблемой применения этих терминов в России, поскольку их использование русскими совершенно не отражает смысла, вкладываемого в них американцами. Тем не менее им пришлось признать, что какого-либо официального определения данных терминов не существует. Спичрайтеры, вероятно, попытаются добиться, чтобы аппарат Министра обороны в будущем сформулировал эти дефиниции.

Что же касается проблем профессионализма вообще и военного профессионализма в частности, то на Западе им посвящено большое количество специальной литературы, совершенно неизвестной у нас. В самом кратком виде взгляды на профессионализм в США сводятся к следующему.

Непременными атрибутами профессионализма считаются компетентность (наличие специальных знаний и академического образования), чувство ответственности и призвания, корпоративность (принадлежность к той или иной корпоративно-бюрократической структуре) и самоуправление. В свою очередь, эти признаки вполне конкретны по содержанию.

Компетентность. Эталонами профессионализма служат так называемые «*ученые профессии*» («*learned professions*»). Толковый словарь Уэбстера определяет их следующим образом:

Ученая профессия — это одна из трех профессий — теология, юриспруденция, и медицина, традиционно ассоциирующихся с интенсивной учебной и эрудицией; в широком смысле — всякая профессия, для приобретения которой считается необходимым академическое образование.

Профессиональная компетентность является частью общей культурной традиции общества. Профессионал может успешно применять свои знания, лишь осознавая себя частью этой более широкой традиции. Соответственно, профессиональное образование состоит из двух ступеней: первой, включающей широкую либеральную (общекультурную) подготовку, и второй, предоставляющей специальные знания по профессии. Либеральное образование профессионала обычно приобретает в общеобразовательных учреждениях. Вторая, техническая фаза профессионального образования, предполагает наличие специализированных учебных заведений.

Чтобы представить пропасть между советским (постсоветским) и американским понятием профессионального образования, достаточно вспомнить, какое образование дают наши профессионально-технические училища.

Чувство ответственности и призвания. Профессионал — это специалист-практик, предоставляющий населению услуги, такие, как здравоохранение, образование, правовая или военная защита, которые существенно важны для функционирования всего общества. Химик-исследователь, например, не является профессионалом, поскольку его деятельность хотя и полезна для общества, но не является жизненно необходимой. В то же время, существенно важный для общества характер услуг профессионала и его монополия на них налагают на профессионала обязанность предоставлять услуги по требованию общества. Эта ответственность перед обществом отличает профессионала от других специалистов, чей род занятий связан только с интеллектуальным мастерством. Тот же химик-исследователь по-прежнему остается химиком-исследователем, даже если он решит применить свои знания в антиобщественных целях. В этой связи должно быть ясно, насколько нелепо называть профессионалом, например, чеченского боевика или террориста, как мы это сплошь и рядом делаем.

Именно обязанность служить обществу и преданность своему призванию составляют главную мотивацию профессионала. Финансовая заинтересованность не может быть основной целью профессионала, если он настоящий профессионал.

Корпоративность и самоуправление. Отличительной чертой профессионализма является свойственное членам одной профессии «чувство органичного единения», попросту — коллективизма. Обладающие одной профессией отчетливо сознают себя в качестве группы с собственными критериями эффективности деятельности, отличной от непрофессионалов и членов других профессий. Это коллективное чувство является результатом длительных совместных тренировок и сотрудничества, а также осознания своей уникальной социальной ответственности.

Военная профессия обладает всеми тремя вышеназванными «родовыми» чертами всякой профессии. Однако каждая из них в силу специфики военной службы имеет свои особенности.

Мастерство офицера заключается в управлении вооруженным насилием, но не в применении насилия как такового. Стрельба из пулемета, гранатомета или танка — в основном техническое ремесло. Руководство мотострелковой или танковой ротой — это совершенно иной вид умения. Интеллектуальное содержание военной профессии ставит современного офицера перед необходимостью посвящать от трети до половины своей профессиональной жизни организованному обучению; вероятно, самое высокое соотношение между временем на обучение и на работу.

При этом, чем более крупными и сложными организациями для осуществления вооруженного насилия способен управлять офицер, чем шире диапазон ситуаций и условий, в которых он может быть использован, тем выше его профессиональное

мастерство. Офицер, способный руководить лишь мотострелковым взводом, обладает столь низким уровнем профессионального мастерства, что оказывается на грани профессионализма. Офицер, который может управлять действиями воздушно-десантной дивизии или атомной подводной лодки, — высококвалифицированный профессионал. Генерал, который может руководить общевойсковой операцией с участием морских, воздушных и сухопутных сил, находится на высшей ступени своей профессии.

Для овладения военным мастерством требуется широкое гуманитарное образование. Способы организации и применения вооруженного насилия на любом этапе истории очень тесно связаны с культурой общества. Грани военного мастерства, так же, например, как и грани права, пересекаются с историей, политикой, экономикой, социологией и психологией. Кроме того, военные знания связаны с естественными науками, такими, как химия, физика и биология. Для должного понимания своего дела офицер обязан представлять, каким образом оно связано с другими областями знаний, а также как эти области знаний могут быть использованы в его целях. Он по-настоящему не разовьет своих аналитических способностей, интуиции и воображения, если будет тренироваться только в исполнении узкопрофессиональных обязанностей. Так же, как адвокат или врач, офицер постоянно имеет дело с людьми, что требует от него глубокого понимания природы человека, мотивации поведения, а это достигается либеральным образованием. Поэтому, так же как и общегуманитарное, либеральное образование стало предпосылкой овладения профессиями врача и юриста, оно считается необходимым элементом подготовки профессионального офицера.

Возможно, именно в этом заключено главное различие нашего и западного понимания сути военного профессионализма.

Зарождение военного профессионализма и профессионального офицерского корпуса приходится на начало XIX века. Его появление было вызвано тремя основными причинами:

- ускоренным развитием военных технологий;
- появлением массовых армий;
- усилением институтов буржуазной демократии.

Военно-технический прогресс способствовал превращению армий и военно-морских флотов в сложные организационные структуры, включающие в себя сотни различных военных специальностей. Это породило потребность в специалистах по их координации. В то же время возрастающая сложность и комплексность военного дела практически исключала совмещение координационных функций с компетентностью во всех специализированных областях военной деятельности. Становилось все труднее оставаться экспертом по применению вооруженной силы в межгосударственных конфликтах и быть компетентным в сфере использования армии для поддержания внутреннего порядка в государстве и управления последним. Функции офицера начали дистанцироваться от работы полицейского или политика.

Возникновение массовых армий вело к вытеснению военачальника-аристократа, совмещавшего военное дело с занятиями придворного и землевладельца, офицером-специалистом, целиком посвятившим себя военному ремеслу. На смену сравнительно немногочисленным армиям XVIII века, состоявшим из рекрутов с пожизненным сроком службы, пришли солдаты-призывники, возвращавшиеся после нескольких лет военной службы к гражданской жизни. Обучение резко возросшего и постоянно обновляющегося потока новобранцев потребовало офицеров, целиком и полностью посвящающих себя военной службе.

Появление массовых армий изменило отношения офицерского корпуса и рядового состава с остальным обществом. В XVIII веке солдаты-наемники были своего рода прослойкой отверженных, а зачастую и просто отбросов общества, не

имевших корней в народе и не пользовавшихся его доверием, а офицеры, напротив, в силу своего аристократического происхождения занимали привилегированное положение. В XIX веке их роли поменялись. Рядовой стал представителем самых широких слоев населения, по сути гражданином в форме, а офицеры превратились в замкнутую профессиональную группу (касту), живущую в своем мире и слабо связанную с жизнью общества.

Третьим фактором, способствовавшим утверждению профессионализма, стало укрепление демократических институтов на Западе. Идеологи буржуазной демократии, естественно, стремились максимально приблизить армию к обществу. Крайние формы этого стремления демократизировать армию — требования выборности офицеров. Так, в годы Американской революции офицеры американской милиционной армии выбирались населением, выборными были офицеры и в первые годы Французской революции.

Разумеется, принцип выборности офицеров так же несовместим с военным профессионализмом, как и их назначение в силу аристократического происхождения. Тем не менее, требование равного представительства населения во всех институтах власти, включая армию, разрушило монополию дворянского сословия на формирование офицерского корпуса. Именно борьба между буржуазией и аристократией за право определять офицерский состав армии, в ходе которой обе стороны были вынуждены идти на компромиссы, позволила офицерскому корпусу дистанцироваться от тех и других и строить армию в соответствии с собственными принципами и интересами.

Прародительницей военного профессионализма считается Пруссия. Некоторые исследователи (например, С. П. Хантингтон) называют даже точную дату его рождения — 6 августа 1808 года. В этот день прусское правительство издало указ о порядке присвоения офицерского звания, который с бескомпромиссной четкостью установил следующие базовые стандарты профессионализма:

Единственным основанием для присвоения офицерского звания отныне будет в мирное время — образование и профессиональные знания, а в военное время — выдающаяся доблесть и способность к постижению того, что требуется делать. Поэтому во всем государстве все лица, обладающие указанными качествами, имеют право на занятие самых высоких воинских должностей. Все существовавшие прежде в армии классовые привилегии и преференции отменяются, и каждый человек, независимо от своего происхождения, обладает равными правами и обязанностями⁵.

Прусские военные реформаторы установили высочайшие для своего времени требования к образовательному уровню кандидатов в офицеры. Основной упор делался ими на обладание знаниями в гуманитарной и естественнонаучной областях и на способность к аналитическому мышлению. Кандидат в офицеры должен был иметь образование не ниже классической гимназии или кадетской школы.

Прусская система военного образования, отдававшая приоритет общеобразовательной подготовке и развитию аналитических способностей офицера перед собственно военными дисциплинами на первом этапе его учебы, была впоследствии заимствована и другими западными странами. Наиболее продвинулись в этом направлении США. И сейчас, при всем усложнении современного военного дела, в элитных американских военных академиях Вест-Пойнта, Аннаполиса и Колорадо-Спрингс собственно военные дисциплины занимают сравнительно скромное место. Зато по общеобразовательному уровню и престижности своих дипломов в обществе выпускники этих академий ни в чем не уступают выпускникам самых лучших и дорогих университетов Америки (Гарвардскому, Стэнфордскому или Йельскому).

Прусские реформаторы не ограничились установлением профессиональных стандартов допуска в офицерский корпус. Их следующим шагом стала разработка

⁵ Huntington S.P. **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations.** Belknap/Harvard, Cambridge, 1985. P. 30.

норм, регулирующих продвижение офицера по службе: введена строго соблюдаемая система экзаменов (письменных, устных, полевых и т.д.), без сдачи которых ни один офицер не мог получить повышение по службе. В 1810 году была также учреждена знаменитая Военная академия (*Kriegsakademie*) для подготовки офицеров генерального штаба, куда мог поступить любой офицер после пяти лет военной службы. Разумеется, при условии сдачи строжайших экзаменов.

Офицер был обязан заниматься самообразованием. В частности, от него требовалось изучение иностранных языков, подготовка переводов или, хотя бы, обзоров иностранной военной литературы. Знаменитый германский генштабист фон Мольтке (старший), впоследствии получивший звание российского фельдмаршала, например, владел шестью иностранными языками (датским, турецким, французским, русским, английским и итальянским). Им был переведен с английского на немецкий 12-томный труд Гиббона «История падения Римской империи» и на основе собственного перевода оригинальных документов написана и издана история русско-турецкой войны 1828-1829 годов. Генштаб в централизованном порядке готовил и рассылал в войска реферативные обзоры иностранных военных газет, журналов и слушаний по военным и политическим вопросам в парламентах других стран. Офицеры, особенно офицеры Генштаба, регулярно посылались за границу для изучения иностранного опыта. Одним словом, прусские офицеры должны были быть в курсе развития военного дела за рубежом.

Пруссия — первая в мире страна, которая ввела воинскую повинность на постоянной основе. По закону от 3 сентября 1814 года все прусские подданные мужского пола были обязаны прослужить пять лет в регулярной армии (три года на активной службе и два года в резерве) и 14 лет в ополчении (ландвере).

Чтобы не отвлекать офицеров на рутинную подготовку и переподготовку призывного контингента, создается на постоянной основе многочисленный и привилегированный унтер-офицерский корпус. После подготовки в специальных школах унтер-офицер был обязан отслужить в этом качестве 12 лет, в течение которых он регулярно подвергался экзаменам и проверкам. После завершения воинской службы унтер-офицер получал специальный сертификат, гарантировавший его трудоустройство в гражданском секторе.

Главным толчком к прусским военным реформам послужило сокрушительное поражение, нанесенное прусским войскам французами под Иеной и Ауэрштадтом в октябре 1806 года. Король Фридрих Вильгельм II приказал генерал-адъютанту Герхарду Йоганну фон Шарнхорсту разобраться в причинах поражения и представить план реформирования армии.

Одной из главных составляющих французских побед Шарнхорст назвал призывной характер французской армии, набиравшейся из граждан-патриотов, в то время как прусская армия комплектовалась в основном из маргиналов, в связи с чем общество рассматривало войну как дело короля и государства, а не всего народа.

Однако, наиболее революционным аспектом военной реформы Шарнхорста и его единомышленников был не перевод армии на призывную систему комплектования, а вывод о том, что гениальность в военном деле излишня и даже опасна. По мнению Шарнхорста, в современной войне успех приходит в конечном итоге не к полководцу-гению типа Наполеона с его интуитивным даром подбора талантливых военных самородков, которых он в двадцатилетнем возрасте производил в генералы и маршалы, а к армиям, состоящим из обычных людей, превосходящих противника в образованности, организации и непрерывном совершенствовании своего военного мастерства.

Так возникла классическая прусская военная школа, лишенная эмоциональных порывов, бессмысленного героизма, аморфных и неконкретных с профессиональной точки зрения идеологических догм и партийных пристрастий.

Шаг за шагом прежний аристократический дух прусского офицерского корпуса уступил место духу военной касты. Уже во второй половине XIX века линия раздела

между офицерами аристократического и буржуазного происхождения была в основном размыта. Вместо военной аристократии по рождению появилась своего рода офицерская аристократия по образованию и достижениям в службе.

Прусская модель стала образцом для профессионализации офицерского корпуса в Европе и особенно в США. Конец XIX века можно считать периодом, когда военный профессионализм получил более или менее законченное развитие в армиях всех ведущих капиталистических государств мира.

Россия не осталась в стороне от этого триумфального шествия военного профессионализма. Его развитие в России связано прежде всего с именем генерала Д.А.Милютина, назначенного императором Александром II в 1861 году военным министром. Реформы Милютина, как и прусских реформаторов начала века, отталкивались от осознания банкротства существующей военной системы государства.

«Профессиональная» феодальная армия России, принудительно комплектуемая из крепостных крестьян для фактически пожизненной воинской службы и возглавляемая офицерами-дворянами, чье продвижение по службе определялось в первую очередь их местом в аристократической иерархии, оказалась в условиях бурного развития буржуазных государств-наций непригодной как инструмент войны, свидетельством чему стало поражение России в Крыму во время Восточной войны 1853–1856 годов.

За два десятилетия, в течение которых Милютин возглавлял военное ведомство, ему удалось сделать немало для того, чтобы у России появился профессиональный офицерский корпус.

Как и Шарнхорст, Милютин считал, что основой профессионализма является образование. Здесь ему предстояла титаническая работа, ибо в 1825–1855 годов, например, менее 30% российских офицеров получили хоть какое-то формальное военное образование. Милютин не только поставил присвоение офицерского звания в прямую зависимость от военного образования, но и реформировал всю систему последнего.

Старые кадетские корпуса, дававшие начальное и среднее образование и прививавшие автоматическое послушание посредством жесткого дисциплинарного воздействия, были упразднены. Вместо них Милютин создал военные гимназии, укомплектованные гражданскими преподавателями, задачей которых было преподавание прежде всего гуманитарных и естественных наук. Выпускники военных гимназий получали право на поступление во вновь созданные военные училища, где наряду с освоением военных предметов (стратегии, тактики, фортификационного дела и т.д.) они продолжали изучение иностранных языков, литературы и естественных наук. Одновременно открылись так называемые прогимназии с четырехлетним сроком обучения, где готовили для поступления в юнкерские училища, дававшие более упрощенное и менее престижное, чем военные училища, образование.

С 1874 года Милютин разрешил обучение во всех юнкерских и некоторых военных училищах представителей не только дворянского, но и других сословий, включая крестьянское. Целью министра было создание разносторонне образованного, социально ответственного офицерского корпуса, способного возглавить массовую армию с переменным личным составом и представляющего все слои общества. Потребность в такой армии стала особенно очевидной после впечатляющих побед Пруссии над Австрией в 1866 году и Францией в 1871 году. Решающим шагом в этом направлении было принятие по инициативе Милютина 4 января 1874 года Закона о всеобщей воинской повинности.

Реформы Милютина были первой и, к сожалению, последней попыткой построить российский офицерский корпус в соответствии с принципами военного профессионализма, утвердившимися в качестве универсальных к началу XX века во всех ведущих армиях мира.

Консервативный автократ Александр III, вступивший на престол в 1881 году после убийства своего отца-реформатора, сразу же уволил Милютина и подверг жесткой критике и пересмотру его реформы.

Военные гимназии были упразднены, а вместо них воссозданы старые кадетские корпуса уже без гражданских преподавателей. Программы преподавания как в кадетских корпусах, так и в военных училищах сократились за счет гуманитарных и естественнонаучных предметов. Была ужесточена военная дисциплина и вновь введены телесные наказания. Поступление в кадетские корпуса и военные училища опять стало доступным практически только дворянам. Единственный путь к офицерскому званию для представителей других сословий стал возможен через юнкерские училища. Однако путь этот был чрезвычайно затруднен. Выпускникам юнкерских училищ присваивалось звание подпрапорщика (подхорунжего), и для получения первого офицерского звания прапорщика (с 1884 года — подпоручика) или хорунжего они были обязаны прослужить несколько лет в войсках, в сущности, в качестве унтер-офицеров. Юнкерские училища были переведены из ведения главного управления военного образования в ведение военных округов, что также снизило уровень получаемого юнкерами образования.

Резко усугубились различия между офицерами-выпускниками кадетских корпусов и военных училищ, комплектовавшихся почти исключительно дворянскими детьми (в 1895 году 87% учеников кадетских корпусов и 85% курсантов военных училищ были дворянами) и выпускниками юнкерских училищ (доля дворян в которых сократилась с 74% в 1877 году до 53% в 1894 году)⁶.

Так как выпускники военных училищ получали более качественное образование, чем юнкера, были теснее связаны с аристократической военной верхушкой, они имели больше возможностей для службы в элитных гвардейских частях и для поступления в военные академии.

Гвардейские офицеры, в отличие от обычного офицерства, обладали целым рядом преимуществ при продвижении по службе. Так, в гвардии отсутствовали промежуточные ступени между капитаном и полковником, при переводе гвардейского офицера в армейские части он немедленно повышался в чине независимо от имеющейся выслуги лет и т.п. Образ жизни гвардейских офицеров также заметно отличался от армейских. Отсюда лишь слегка замаскированный антагонизм между этими группами офицерства.

Естественно, что это не способствовало развитию таких неотъемлемых качеств профессионализма, как корпоративность и групповая идентификация.

Наличие многочисленных незаслуженных привилегий для части офицерского корпуса мешало развитию другого важного элемента профессионализма — стремлению к самообразованию как средству служебного роста. Есть немало доказательств того, что в 80-е и 90-е годы XIX столетия среди офицеров упал интерес к учебе и чтению специальной литературы. Согласно статистике, в 1894 году только 2% изданных в империи книг по названиям и 0,9% по тиражу имели отношение к военной тематике. Для сравнения: в 1894 году в России насчитывалось 34 тыс. офицеров, вдвое больше, чем докторов. И тем не менее в том же году книги на медицинскую тему составляли 9% названий и 3,7% тиража всех книжных изданий. В 1903–1904 годах было издано, соответственно, всего 165 и 124 книги на военную тему⁷.

С начала 1880-х годов и вплоть до Первой мировой войны шло прогрессирующее падение престижности офицерской карьеры. Реакционный характер контрреформ в армии после отставки Милютина отталкивал либерально и идеалистически мыслящую образованную молодежь, предпочитавшую искать другие способы служения отечеству. Бурный рост торговли и промышленности в России в

⁶ **Всеподданнейший отчет о действиях военного министерства за 1885 г. Отчет о состоянии военно-учебных заведений.** СПб., 1897. С. 8–9.

⁷ *Книжный вестник.* 1894. № 9. С. 329; *Книжный вестник.* 1904. № 12. С. 107–110.

конец XIX века открывал немало возможностей для хорошего заработка и интересной работы в гражданском секторе.

К тому же, материальное положение основной массы офицеров стало крайне незавидным. Их денежное довольствие в конце XIX — начале XX века было самым низким по сравнению со всеми другими армиями Европы. Поэтому многие офицеры искали возможности перейти на более высокооплачиваемую службу в пограничных войсках, жандармерии и МВД.

В целом, если исходить из критериев профессионализма, следует признать, что своего пика (хотя и на невысоком уровне) военный профессионализм в России достиг в период милютинских реформ, после чего вплоть до настоящего времени происходила его то ускоряющаяся, то временно замедляющаяся деградация.

Возьмем Гражданскую войну. В Красной армии в этот период было еще много кадровых офицеров и генералов царской армии. Из 20 командующих фронтами их было 17. Все начальники штабов фронтов (22 человека) также были военными специалистами. Из 100 командармов раньше служили офицерами русской армии 82 человека, а из 93 начальников штабов армий — 77. Кадровые офицеры русской армии (И.И.Вацетис и С.С.Каменев) занимали пост главкома. Всего во второй половине Гражданской войны в Красной армии находилось от 150 до 180 тыс. человек начальствующего состава, из них 70–75 тыс. — бывших офицеров русской армии, в том числе около 10 тыс. кадровых офицеров и 60–65 тыс. офицеров военного времени⁸.

Из кого же рекрутировался остальной командный состав Красной армии? По свидетельству Льва Троцкого, «лишенных военного образования командиров было к концу гражданской войны свыше 43%, бывших унтер-офицеров — 13%, командиров, прошедших советскую военную школу, — 10%, офицеров царской армии — около 34%»⁹.

Впоследствии подавляющая часть царских офицеров была или изгнана из Красной Армии, или физически истреблена. К началу Великой Отечественной войны их осталось всего несколько сот человек.

Кто же пришел им на смену? За четыре года Гражданской войны подпоручик Михаил Тухачевский стал командующим фронтом, прапорщик Дмитрий Гай — командующим корпусом, подпоручик Иероним Уборевич — главнокомандующим армией Дальневосточной Республики, вообще не служивший в армии Виталий Примаков стал командующим корпусом.

5 августа 1921 года Тухачевский, никогда не учившийся в высшем учебном заведении, становится начальником Военной академии РККА.

Репрессированных полководцев-самоучек времен Гражданской войны сменил бывший унтер-офицер Георгий Жуков, ставший к концу войны командиром эскадрона. К этому же времени Константин Мерецков был помощником начальника штаба дивизии, Родион Малиновский — начальником пулеметной команды, будущий адмирал флота Иван Исаков командовал миноносцем на Каспии.

Очень хорошо описал этот процесс деградации командных кадров российской армии Андрей Кокошин. В 1996 году, будучи еще в должности первого заместителя министра обороны он говорил:

У нас было три категории командиров гражданской войны. Почти все командующие войсками и командармы, не говоря уже о начальниках штабов Красной Армии, были генералами или полковниками царской армии. Была вторая категория — это были поручики и подпоручики, ставшие командармами, комкорами, — Тухачевский, Уборевич. А дальше шли фельдфебели и вахмистры — Буденный, Тимошенко...

⁸ Каватарадзе А.Г. **Военные специалисты на службе Республике Советов. 1917-1920.** М., 1988. С. 222.

⁹ *Коммунист.* 1991. № 9. С. 56.

Между всеми этими тремя категориями существовала изначально глубокая вражда. В конце 20-х годов поручики, опираясь на фельдфебелей, решили свести счеты с генералами и полковниками. Тухачевский устроил разгром военной школы Свечина, он утверждал, что они «не марксисты». ... Я считаю, что величайшей трагедией наших вооруженных сил было то, что такие люди, как Свечин и вся его школа, были уничтожены в 1928–1929 гг. В 1937 году и сами «поручики» были съедены «фельдфебелями». «Фельдфебелей» потом тоже съели. Между прочим, это нам до сих пор аукается. Ведь академии — это кузница кадров. Они должны иметь определенную преемственность, так же как штабы и высшие органы управления. Преемственность — в учебных программах, библиотечных фондах, документах, которые передают такие знания через поколения, от человека к человеку. Когда эту нить обрубают, следующим поколениям военачальников все приходится начинать с нуля. А когда дело доходит до войны, это неизменно означает войну большой кровью. Просто удивительно, что у нас на этой почве вырастали потом крупные военачальники вроде Жукова¹⁰.

После Гражданской войны качество подготовки офицерского (командного) состава по сравнению с дореволюционным периодом резко снизилось. В военные училища в 20–30-х годах принималась молодежь, имеющая даже неполное среднее образование, а в училища военного времени вообще поступали без всяких конкурсов юноши после семилетки, зачастую сельской. Низкое качество обучения компенсировалось количеством выпускников. К 1938 году в СССР было 75 военных училищ, а в 1940 году их число возросло до 203, в которых обучалось около 240 тыс. курсантов.

В Великую Отечественную войну Красная армия вступила, имея 680 тыс. офицеров, а в течение только первого месяца войны было призвано из запаса еще 680 тысяч. Во всем гитлеровском вермахте (а не только на советско-германском фронте) насчитывалось на 1 декабря 1941 года, когда немцы стояли у ворот Москвы, всего 148 тыс. офицеров, из которых лишь 23 тысячи были кадровыми. Да и в армии Императора Николая II накануне Первой мировой войны было только 41 тыс. офицеров.

Не удивительно, что и потери советского офицерского корпуса в годы Великой Отечественной войны были чудовищными. По данным генерала армии И.Шкадова, за четыре года войны погибло и пропало без вести около миллиона офицеров и генералов¹¹. Согласно академику А.Н.Яковлеву, который служил командиром взвода во время войны, только лейтенантов — от младшего до старшего — погибло 924 тысячи¹².

Послевоенные годы привели к заметному повышению качества советского офицерского корпуса. Значительно возросли сроки обучения офицеров. В частности, были созданы высшие общевойсковые училища с продолжительностью обучения 4–5 лет. Сроки обучения в академии имени Фрунзе, открывавшей путь общевойсковому офицеру к командованию батальоном и полком, достигли трех лет, а в академии Генерального штаба — двух. Однако учеба во всех военных вузах, не считая занятий по марксизму-ленинизму, проводилась почти исключительно по военным и военно-техническим дисциплинам, в основном на основе сильно приукрашенного опыта Великой Отечественной войны. Мировой опыт военного строительства зачастую игнорировался, курсанты и слушатели были лишены возможности изучать иностранную военную литературу вследствие тотальной цензуры. Преподавание иностранных языков велось в крайне ограниченных объемах.

Было бы несправедливо, конечно, не сказать, что и в этих сложных условиях в армии были и есть грамотные, квалифицированные офицеры и генералы, для которых военная служба является призванием. Ведь, помимо формального образования существуют и самообразование, и боевой опыт, с которых, как

¹⁰ *Аргументы и факты*. 1996. № 25. С. 3.

¹¹ *Красная звезда*, 9 мая 1990 г.

¹² *Известия*, 25 апреля 1995 г.

показывает история становления военного профессионализма, и начиналось формирование профессионального офицерского корпуса. Иначе откуда бы появились такие реформаторы военного дела, как Гнейзенау и Шарнхорст в Пруссии, Милютин в России или Шерман в США.

Гражданский контроль над вооруженными силами: мировой опыт

Появление и развитие военного профессионализма привело к возникновению наряду с традиционной формой гражданской контроля (так называемый *субъективный* или *проникающий* контроль) новой его формы — *объективного* или *либерального* контроля (по западной терминологии).

По сути обе эти формы преследуют одну и ту же цель — максимальное усиление гражданской власти по отношению к власти военных структур и устранение влияния военных на политику.

Однако методы достижения этих целей у субъективного и объективного контроля радикально отличны друг от друга.

Первоначально, до появления профессионального офицерского корпуса в первой половине XIX века, практиковался только субъективный контроль.

Сам лозунг «гражданского контроля» был выдвинут в XVII веке в Англии как форма борьбы парламента с монархом за влияние на армию. Так как монарх был по сути таким же гражданским лицом, как и парламентарии, то на самом деле речь шла об усилении именно парламентского, а не гражданского контроля над армией.

В дальнейшем лозунг гражданского контроля приобрел явно выраженный классовый характер и использовался европейской либеральной буржуазией в борьбе с аристократией в рамках общего соперничества двух классов за власть.

В действительности же как тогда, так и сейчас при субъективном гражданском контроле речь идет не о гражданском контроле вообще, а о контроле определенных политических групп, чаще всего исполнительной и законодательной власти.

Большое число, различный характер и противоречивые интересы гражданских групп делают невозможным максимизацию их власти над военными от лица единого целого», — пишет Хантингтон. — Вследствие этого максимизация гражданской власти над вооруженными силами всегда означает максимизацию власти той или иной конкретной группы или нескольких групп. Это и есть субъективный гражданский контроль¹³.

Субъективный гражданский контроль, согласно Хантингтону, рассматривается его сторонниками не как самостоятельная цель, а всего лишь как средство усиления собственной власти и влияния за счет соперников. Хантингтон считает, что борьба между президентом и конгрессом в США за влияние на армию мало чем отличается в этом отношении от борьбы между монархической властью и парламентами в прошлые века. И те, и другие стремятся не столько ослабить влияние армии в государстве и обществе, сколько ограничить власть друг друга.

«Президент, — пишет Хантингтон, — идентифицирует гражданский контроль с президентским контролем, мотивируя это тем, что конгресс слишком многочислен и плохо организован для того, чтобы эффективно контролировать вооруженные силы. Конгресс со своей стороны идентифицирует гражданский контроль с контролем конгресса, считая, что конгресс ближе к народу, чем президент, что делает президента потенциальным заложником его военных советников. Однако и президент, и конгресс в сущности заинтересованы в распределении власти между исполнительной и законодательной властью, а вовсе не в распределении власти между военными и гражданскими»¹⁴.

¹³ Huntington. Op. cit. — P. 80.

¹⁴ Op. cit. — P. 81.

До возникновения в XIX веке военного профессионализма субъективный гражданский контроль оставался единственной формой гражданского контроля. Именно *военный профессионализм*, получивший свое наибольшее развитие в США, вызвал необходимость установления объективного (либерального) контроля над вооруженными силами.

Субъективный гражданский контроль с появлением военного профессионализма теряет значительную часть своей эффективности и устаревает, ибо он оказывается не в состоянии эффективно контролировать даже технически такое сложнейшее явление, как управление насилием в современном сложном мире. «Субъективный гражданский контроль, — пишет Хантингтон, — становится решительно неуместным в обществе, в котором общественное разделение труда доходит до такой степени, когда возникает четко выраженный класс специалистов по управлению насилием.

<...> Возникновение военной профессии трансформировало проблему военно-гражданских отношений, усложнив усилия гражданских групп по максимизации своей власти над военными. Такие группы теперь уже оказались лицом к лицу не с другими гражданскими группами с аналогичными целями, а с новыми независимыми функциональными военными императивами. <...> Возникла необходимость в новом принципе, который бы регулировал отношения между функциональными военными императивами и остальной частью общества¹⁵.

Таким принципом стало признание автономного характера военного профессионализма и осознание необходимости его максимального развития как *новой формы гражданского контроля над военной сферой*.

Объективный контроль считается самым надежным средством против политизированности вооруженных сил. Профессиональные военные продвигаются по иерархической лестнице посредством совершенствования своего мастерства. В связи с этим они стремятся добиться максимальной изолированности своей профессиональной деятельности от внешних влияний, и, прежде всего, от политики. Как пишет американский исследователь Джон Лепингуэлл, «профессионализм представляет собой полную противоположность политизации, ибо по мере политизации армия утрачивает свою ориентацию на совершенствование военного мастерства и продвижение по служебной лестнице в соответствии с критериями профессионализма, превращаясь вместо этого в политическую организацию»¹⁶.

По словам Хантингтона,

вмешательство военных в политику представляет собой антитезу объективного контроля: гражданский контроль уменьшается по мере того, как увеличивается участие армии в институциональной, классовой и конституционной политике. Субъективный контроль, напротив, предполагает такое вмешательство. Суть объективного гражданского контроля предполагает признание автономности военного профессионализма; суть субъективного гражданского контроля заключается в отрицании независимости военной сферы. <...> Субъективный гражданский контроль достигает своих целей путем навязывания военным гражданских ценностей, превращая армию в зеркало государства. Объективный гражданский контроль добивается своих целей путем милитаризации армии, превращая ее в инструмент государства¹⁷.

При объективном гражданском контроле, по убеждению его сторонников, достигается наибольшее снижение влияния армии в обществе. Армия становится политически стерильной и нейтральной по отношению ко всем участникам политической борьбы. Тем самым лозунг гражданского контроля перестает быть лозунгом, маскирующим групповые политические интересы, и поднимается до

¹⁵ Op. cit. — Pp. 82, 83, 85.

¹⁶ John W. Lepingwell. "Soviet Civil-Military Relations and the August Coup", *World Politics*, 44 (July 1992). — P. 540.

¹⁷ Huntington. Op. cit. — P. 83.

уровня аналитической концепции, способной в равной мере соблюсти интересы всех социальных слоев общества.

Западные эксперты, в частности, американские и израильские, сходятся в том, что субъективный гражданский контроль получил наибольшее распространение в тоталитарных, особенно коммунистических политических системах, в то время как объективный контроль наиболее характерен для государств демократических¹⁸.

Как утверждает один из ведущих американских специалистов в области гражданского контроля Роман Кольковиц, конфликт между гражданским и военным руководством в СССР был присущ самой советской политической системе, что и вызывало необходимость всеобъемлющего гражданского контроля над армией. Этот конфликт был «результатом фундаментального противоречия между уравнилельной, антимилитаристской идеологией марксизма с его требованием гражданского руководства и элитарными, реалистичными установками военного руководства с его «военным складом ума»¹⁹.

С этой целью была создана разветвленная сеть специальных органов, контролировавших армию сверху донизу. Важнейшими из них были Главное политическое управление (ГлавПУР) при ЦК КПСС и специальное Главное управление военной контрразведки в составе КГБ СССР.

После распада Советского Союза новое политическое руководство России, как и его оппозиция, продолжают рассматривать субъективный гражданский контроль над Вооруженными Силами как важнейший инструмент в своей борьбе за власть. Правда, указом еще Президента СССР от 24 августа 1991 года деятельность политических партий в Вооруженных Силах была прекращена, однако, взамен были созданы новые, а также сохранены и даже усилены старые инструменты субъективного гражданского контроля.

Во-первых, вместо ГлавПУРа были учреждены так называемые органы воспитательной работы (после ряда реорганизаций и переименований они возглавляются в настоящее время Главным управлением по воспитательной работе (ГУВР) Министерства обороны), а институт коммунистов-замполитов заменен институтом заместителей (помощников) командиров по воспитательной работе. В результате заместители по воспитательной работе имеются даже в ротах.

Во-вторых, всесильный отдел административных органов ЦК КПСС, имевший решающее значение при назначении на все высшие воинские должности (начиная с генерал-майора) был заменен новыми, чисто президентскими структурами во главе с гражданскими лицами, которые по-прежнему имеют решающий голос в вопросах выдвижения или освобождения от должности всех руководящих военных кадров. Вначале это была Высшая аттестационная комиссия при Президенте РФ во главе с секретарем Совета безопасности Юрием Скоковым (создана по указу президента Б.Ельцина № 1188 от 7 октября 1992 года), затем эти функции перешли к Администрации Президента.

В-третьих, параллельно с сокращением численности армии шло усиление внутренних войск МВД, численность которых стала больше, чем во времена существования СССР. В настоящее время внутренние войска МВД насчитывают около 200 тыс. человек, оснащены тяжелым вооружением (танки, артиллерия) и вполне сопоставимы по численности и оснащению с сухопутными войсками Министерства обороны.

Столь резкое усиление внутренних войск не может быть объяснено только опасениями беспорядков в стране или роста терроризма, ибо для этих целей

¹⁸ Gordon Skilling and Franklyn Griffiths, eds. **Interest Groups in Soviet Politics**. — Princeton: Princeton University Press, 1970; Joseph L. Noguee, ed. **Soviet politics: Russia After Brezhnev**. — New York, Praeger, 1984; Joseph Avidar. **The Party and the Army in the Soviet Union**. — Jerusalem: Magnes Press, 1983; Amos Perlmutter. **The Military and Politics in Modern Times**. New Haven: Yale University Press, 1977.

¹⁹ Roman Kolkowitz. **The Soviet Military and the Communist Party**. — Princeton: Princeton University Press, 1967. — Pp. 11-35.

имеются многочисленные специальные полицейские формирования (ОМОН, спецназ и т.д.). Совершенно очевидно, что руководством страны внутренние войска рассматриваются в первую очередь как противовес армии в случае ее нелояльности существующей исполнительной власти.

В-четвертых, в полном объеме сохранен контроль со стороны «тайной полиции». Бывшее 3-е Главное управление КГБ, предназначавшееся для контрразведывательной деятельности внутри вооруженных сил, практически без каких-либо изменений в своем составе и функциях перешло в состав ФСБ, переименовав лишь свое старое наименование на новое — Управление военной контрразведки (УВКР) ФСБ. О задачах УВКР вполне откровенно высказался в 1997 году его тогдашний начальник, генерал-полковник Алексей Моляков:

Ситуация в Вооруженных Силах Российской Федерации находится под нашим постоянным и неослабным контролем... Органы военной контрразведки, работающие в войсках, имеют четкие указания своевременно вскрывать и заблаговременно предотвращать экстремистские и другие опасные устремления. Это необходимо для того, чтобы в случае обострения политической ситуации в стране не допустить утраты управляемости ВС РФ со стороны Верховного Главнокомандующего — Президента страны и нейтрализовать любые попытки втянуть армию в политическое противоборство²⁰.

По словам генерала Молякова, численность УВКР достигала в 1997 году 6 тыс. человек. Кроме того, по оценкам экспертов, с органами военной контрразведки на негласной основе сотрудничали свыше 50 тыс. агентов из числа военнослужащих во всех структурах Вооруженных Сил — от батальона до Генерального штаба включительно²¹.

Таким образом, российское руководство, как и руководство СССР, предпочитает в своих отношениях с армией полагаться практически исключительно на методы субъективного гражданского контроля. При этом оно явно не учитывает тот факт, что субъективный контроль эффективен только при полной политической стабильности и наличии системы конституционно отрегулированной, плавной смены власти в стране. При всяком обострении борьбы за власть, и особенно при ее смене, соперничающие политические группировки, как правило, пытаются привлечь армию на свою сторону, тем самым политизируя ее. Именно в этом, по мнению западных экспертов, заключается кардинальный недостаток субъективного гражданского контроля в странах со слаборазвитыми или отсутствующими демократическими институтами²².

Достаточно вспомнить, как легко выскользнул из рук Михаила Горбачева контроль над армией в 1990-1991 годах, несмотря на тот факт, что он был одновременно и Генеральным секретарем ЦК КПСС, и Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР и мог практически единолично назначить на любую воинскую должность любого удобного себе военачальника.

Россия уже дважды в этом веке имела возможность убедиться, к чему ведет политизация армии. Именно политизация армии привела к ее развалу в 1917 году и, как следствие, к Февральской революции и последующему захвату власти большевиками. Точно так же участие армии в политике способствовало распаду СССР в 1991-1992 годах и растаскиванию вооруженных сил по отдельным республикам бывшего Советского Союза.

Не нужно богатого воображения, чтобы представить себе, что может произойти с российской армией при ее политизации.

²⁰ Игорь Коротченко. «Военная контрразведка не допустит вооруженного мятежа». *Независимая газета*, 19 июля 1997 г.

²¹ Игорь Коротченко. «Отставка Ельцина — стратегическая цель Движения Рохлина. Однако попытки ДПА втянуть армию в политику будут блокироваться Лубянкой». *Независимая газета*, 23 сентября 1997 г.

²² John W. Lepingwell. Op. cit. — P. 543; Roman Kolkowitz. "Military Intervention in the Soviet Union: Scenario for Post-Hegemonical Synthesis" in R. Kolkowitz and Andrzej Korbouski, eds. **Soldiers, Peasants and Bureaucrats**. — Boston: George Allen and Unwin, 1982. — Pp. 122-126.

Значит, обществу и политическим группировкам нужно срочно договариваться об отказе от втягивания армии в политику, а армия со своей стороны должна решительно воздерживаться от политизации. На практике это означало бы принятие и соблюдение армией принципов объективного гражданского контроля и военного профессионализма.

К сожалению, неоднократно менявшаяся в последние годы и не стабилизировавшаяся до сих пор форма власти в России не благоприятствует принятию в стране принципов «гражданина в форме» и демократического парламентского и общественного контроля над армией, какими руководствуются многие демократические государства (ФРГ, Израиль и другие). В этих условиях, на наш взгляд, американская система объективного гражданского контроля представляет собой — при всей сложности ее воспроизведения в России — реальную возможность нейтрализации армии как политической силы.

Какие практические шаги в этом направлении можно сделать, увязав их с модернизацией и преобразованием армии?

Совет по внешней и оборонной политике уже высказывал свою точку зрения по этому вопросу в Заявлении от 14 февраля 1997 года «Нынешнее положение российской армии как надвигающаяся общенациональная катастрофа»:

...До тех пор, пока не станет ясно, какая политическая система сложится в России — демократическая, авторитарная или олигархическая — необходимо максимально возможное отстранение армии от политики. Это должны хорошо осознавать все политические и общественные силы страны. Иначе армия неизбежно превратится в субъект политической борьбы со всеми вытекающими отсюда последствиями для нее и для общества.

Кому нужна армия: обществу или государству? Если в России установится олигархия — то ей нужна армия наемников и мощные полицейские силы. Если же у нас формируется гражданское общество и демократия, то армия должна иметь идеалы, разделять основные духовные ценности нации²³.

О независимых экспертных комиссиях

Понятно, что нельзя требовать такой коренной ломки взглядов от армии и ОПК, ибо они как консервативные структуры естественным образом стремятся сохранить статус-кво. Такая задача может оказаться по силам только авторитетным независимым представителям широких кругов общества.

Ни одно современное государство не полагается при принятии ключевых решений по вопросам военного строительства только на ведомственную точку зрения, и каждое из них стремится опереться на независимую экспертизу. Наиболее авторитетным источником подобной экспертизы считаются **временные независимые комиссии**, создаваемые под эгидой глав государств и правительств.

Так как в России нет опыта создания аналогичных комиссий, деятельность таких комиссий за рубежом подробно разбирается в приложении к данному докладу. В нем в качестве примера рассматривается опыт и результаты работы трех комиссий: президентской комиссии Томаса Гейтса по добровольческим вооруженным силам США (1969-1970 гг.), правительственной комиссии ФРГ «Совместная безопасность и будущее Бундесвера» под председательством Рихарда фон Вайцзеккера (1999-2000 гг.) и президентской комиссии Дэвида Паккарда по реформе системы управления оборонно-промышленным комплексом США (1985-1986 гг.)*.

При всем различии поставленных перед комиссиями задач им присущ целый ряд общих черт, отличающих их от существующих общественных комиссий при Президенте РФ или межведомственных комиссий Совета Безопасности РФ.

²³ Независимая газета, 14 февраля 1997 г.

* См. Приложение 2.

Во-первых, это **независимость от властных структур**. Она обеспечивается прежде всего тем, что в комиссиях не могут участвовать военные на действительной службе, а также представители как исполнительной, так и законодательной власти.

Во-вторых, **авторитетность**: членами комиссий назначаются люди, широко известные достижениями в своей сфере деятельности, крупнейшие эксперты. Так, Т.Гейтс был не только крупным бизнесменом (председателем Правления крупнейшей финансовой группы Морган Гэрэнти Траст Компани), но и имел богатый опыт руководства оборонным ведомством (5 лет в должности первого заместителя и два года в качестве министра обороны). Р. фон Вайцеккер в прошлом был федеральным президентом ФРГ, а Д.Паккард не только возглавлял одну из крупнейших военно-промышленных корпораций США, но и имел опыт руководства Пентагоном в качестве первого заместителя министра обороны.

Членами комиссий были также авторитетнейшие в своей области специалисты. Так, экономическое обоснование целесообразности отказа от призыва в армию в комиссии Гейтса оценивал Нобелевский лауреат по экономике Милтон Фридман, и выступал он отнюдь не в качестве свадебного генерала от экономики. М.Фридман и его ученики (среди них был и нынешний министр обороны Дональд Рамсфельд) еще в первой половине 1960-х годов обосновывали необходимость перехода к добровольческой армии, опубликовав целый ряд работ на эту тему. Фридман не только принимал самое активное личное участие в деятельности комиссии, но и привлек к работе в ней в качестве экспертов ряд представителей Чикагской научной школы. В частности, Уолтер Ой, автор опубликованного еще в 1966 году труда «Экономическая цена призыва», отвечал в экспертном аппарате комиссии за подсчеты экономических издержек перехода к добровольному принципу комплектования.

За разработки по вопросам финансирования отвечал член комиссии Алан Гринспен, нынешний председатель совета управляющих Федеральной резервной системы США. Точку зрения военных представляли два отставных четырехзвездных генерала, Альфред Грюнтер и Лорис Норстед, оба в прошлом главнокомандующие объединенными вооруженными силами НАТО в Европе.

Весьма авторитетный характер носила и германская комиссия Р.Вайцеккера. В ее состав входили бывший начальник штаба Объединенного верховного командования НАТО отставной генерал Петер-Генрих Карстенс (заместитель председателя комиссии), издатель газеты «Ди Цайт» Тео Зоммер (заместитель председателя комиссии), последний премьер-министр ГДР Лотар де Мезьер, директор Фонда науки и политики Кристоф Бертрам и другие.

В-третьих, всем комиссиям была присуща **представительность состава**. Несмотря на то, что комиссии были сравнительно немногочисленны (15 членов в комиссии Гейтса, 16 — в комиссии Паккарда и 21 — в комиссии Вайцеккера), их состав был подобран таким образом, чтобы представлять максимально широкие круги общества. В комиссии Гейтса было шесть представителей науки и образования, в основном ректора и профессора ведущих университетов страны, 5 представителей делового и финансового сообщества, двое военных, один студент университета (автор опубликованной в 1967 году книги «Как покончить с призывом»), а также исполнительный директор Ассоциации за прогресс цветного населения.

Еще представительнее выглядит состав комиссии Вайцеккера. В нее, помимо видных отставных политиков и военных, бизнесменов и ученых, вошли также священники, врачи, юристы, представители СМИ и общественных организаций.

В-четвертых, комиссии были наделены обширными **полномочиями**. Им был обеспечен доступ ко всей необходимой для их работы информации и право вызова на заслушивание чиновников любого ранга, вплоть до членов правительства. Например, при создании комиссии Гейтса президент Никсон издал специальное распоряжение министерству обороны и другим ведомствам оказывать комиссии

всемерную поддержку и предоставлять ей всю требуемую информацию в приоритетном порядке.

О том, сколь большими правами обладают комиссии, некоторое представление может дать список высокопоставленных лиц, выступавших перед комиссией Вайцзеккера. На заседаниях самой комиссии и ее рабочих групп выступили свыше 100 человек, включая министра обороны Рудольфа Шарпинга, министра финансов Ханса Айхеля, министра внутренних дел Отто Шили, главнокомандующего ОВС НАТО в Европе генерала Уэсли Кларка, генерального инспектора Бундесвера генерала Ханса Петера фон Кирбаха. В качестве экспертов были также заслушаны бывший федеральный канцлер Гельмут Шмидт, бывшие генеральные инспектора Бундесвера Ульрих де Мезьер и Клаус Науманн, все действующие инспектора видов вооруженных сил, их заместители и начальники штабов, директор Женевского Центра политики безопасности Франсуа Эйсбур и бывший генеральный секретарь ОБСЕ Вильгельм Хёнк.

Были заслушаны также президент Федерального ведомства по военной технике и закупкам Детлеф Петри, большинство руководящих сотрудников его ведомства, а также многие руководители оборонных фирм и объединений промышленников.

При подготовке выводов независимые комиссии опирались не только на результаты заслушивания экспертов и чиновников. Они также располагали предоставленными государством достаточными финансовыми ресурсами для того, чтобы привлекать на контрактной основе различные исследовательские организации и отдельных экспертов, как национальных, так и иностранных. Так, комиссия Гейтса в качестве консультирующих организаций привлекла три мощных исследовательских центра — Центр оборонного анализа, Центр военно-морского анализа и Корпорацию «РЭНД». По заказу комиссии Вайцзеккера пять независимых консалтинговых фирм подготовили ряд докладов (см. приложение). Три исследовательских контракта были подписаны с индивидуальными экспертами, в том числе иностранными.

Широко используя внешнюю экспертизу, комиссии вели также и собственные исследования, располагая для этого компетентным исследовательским штатом. Так, при комиссии Гейтса был создан внушительный аппарат квалифицированных сотрудников во главе с исполнительным директором, его заместителем, ответственным редактором и четырьмя директорами по основным направлениям работы. Кроме того, комиссией были назначены 24 директора отдельных исследовательских проектов, названия которых позволяют судить о масштабности подхода комиссии к проблеме перехода от призыва к добровольному принципу комплектования (см. приложение).

В-пятых, публичная **открытость** не только выводов и рекомендаций комиссий, но и всех их обоснований. В частности, доклады всех 24 директоров исследовательских проектов комиссии Гейтса, составившие три огромных тома, были опубликованы для широкой публики.

В-шестых, работа комиссий носила **демократический характер**. Все члены комиссий, несогласные с ее рекомендациями или отдельными положениями докладов имели возможность представить свою особую точку зрения в качестве приложения к основному докладу комиссии.

В-седьмых, состав комиссий и их экспертного аппарата формировался на **надпартийной основе** с тем, чтобы обеспечить реализацию выводов комиссий и в случае прихода к власти другой политической партии или коалиции партий. Показателен в этом отношении состав комиссии Паккарда, рекомендации которой последовательно проводятся в жизнь вот уже почти два десятилетия. Ряд членов комиссии занял ключевые посты в республиканских администрациях президентов Рейгана и Буша-старшего. Так, вскоре после опубликования доклада член комиссии Фрэнк Карллуччи был назначен министром обороны. Позднее два других члена

комиссии, Брент Скоукрофт и Джеймс Вулси, стали соответственно советником президента по национальной безопасности и директором ЦРУ. После прихода к власти демократов в администрации президента У.Клинтон министр обороны был назначен еще один член комиссии — Уильям Перри, который стал еще с большим рвением, чем его коллега по комиссии республиканец Карлуччи воплощать в жизнь рекомендации доклада Паккарда. Его правой рукой в деле реорганизации ОПК стал Жак Генслер, консультант комиссии Паккарда, занимавший в 1997–2001 годах ключевую должность заместителя министра обороны по закупкам, технологии и тыловому обеспечению. Кстати, должность эта была учреждена по рекомендации комиссии Паккарда.

Разумеется, подобные независимые комиссии создаются главами государств и правительств не для того, чтобы подменять или оттеснять на второй план ведомственную точку зрения. Как правило, параллельно с началом работы подобных комиссий ведомства приступают к подготовке собственных докладов по той же проблематике, синхронизируя по времени свою работу таким образом, чтобы оба доклада легли на стол президента (главы правительства) одновременно. Так, предложения руководства Бундесвера под названием «Ориентиры планирования и концепции дальнейшего развития вооруженных сил» были представлены от имени генерального инспектора Бундесвера 23 мая 2000 года, день в день с рекомендациями комиссии Вайцзеккера. Разумеется, оба документа носили несекретный характер и были открыты для широкого общественного обсуждения. Таким образом, как правительство, так и общественность имели возможность ознакомиться и с независимой, и с ведомственной точками зрения по всем основным вопросам военного строительства.

Следует отметить, что и сами военные ведомства демократических государств весьма широко используют независимую экспертизу при выработке своей политики. К примеру, министр обороны США создал 5 марта 2001 года независимую группу во главе с отставным генералом ВВС Джеймсом Маккарти для изучения вопросов трансформации вооруженных сил с задачей дать предложения по повышению общих военных возможностей США. Группе, в частности, было поручено определить, какими военными возможностями должны обладать вооруженные силы, чтобы быть в состоянии ответить на вызовы XXI века в сфере безопасности. В состав группы вошли несколько отставных генералов и адмиралов, а также независимые аналитики в области обороны и разведки. Другой группе, во главе с бывшим заместителем председателя КНШ адмиралом Дэвидом Джеремаей, было поручено изучить состояние морального климата и качество жизни военнослужащих.

Широкое использование независимых комиссий на Западе объясняется вполне прагматичными причинами. Во-первых, независимый и авторитетный характер комиссий дает им возможность нередко выступать с рекомендациями, важными с государственной точки зрения, но еще не пользующимися широкой общественной поддержкой. До начала работы комиссии Гейтса предложения об отмене призыва в армию не поддерживались большинством американцев. И, наоборот, в ФРГ в конце 1990-х годов в обществе возобладала настроенность в пользу перехода на полностью добровольный принцип комплектования Бундесвера, подобно тому, как это произошло во Франции и ряде других европейских стран. И, тем не менее, комиссия Гейтса решительно выступила за отмену призыва, а комиссия Вайцзеккера, не менее решительно, — за его сохранение. Понятно, что подобная позиция позволила президенту США и канцлеру ФРГ поддержать точки зрения соответствующих комиссий без заметного ущерба для собственного авторитета.

Во-вторых, деловой и неспешный характер работы комиссий позволяет военным не только довести до членов и экспертов комиссий свою точку зрения по всем рассматриваемым вопросам, но и детально ознакомиться с аргументацией оппонентов. В результате резко снижается порог сопротивления военного ведомства

предлагаемым нововведениям. А возможности армии как жесткой корпоративной структуры саботировать, то есть выполнять сугубо формально принятые на самом верху решения, если они ее не устраивают, огромны.

Мы убеждены, что широко распространенный в демократических странах и доказавший свою эффективность опыт создания независимых экспертных комиссий по ключевым военным вопросам может быть с успехом применен и в российских условиях.

Краткие биографии двух фельдфебелей Бундесвера²⁴

Штабфельдфебель В.

Начал службу в танковых войсках. После окончания унтер-офицерских курсов в течение пяти лет прошел следующие ступени служебной лестницы: водитель танка, наводчик, командир танка и командир танкового отделения (два танка). Последнюю должность совмещал с должностью заместителя командира танкового взвода. После окончания фельдфебельской школы был назначен командиром танкового взвода, прослужив в этой должности четыре года. Следующие три года В. прослужил три года в штабе танкового батальона, помогая командиру батальона в организации боевой подготовки. Затем был назначен командиром разведывательного взвода, получив в подчинение 24 человека (6 унтер-офицеров и 18 рядовых).

На этой ступени его карьера в танковых войсках оборвалась, ибо В. обратился с рапортом к командованию, прося перевести его по семейным обстоятельствам в район Нюрнберга. Так как в районе Нюрнберга танковых войск не было, В. была предложена должность в части армейской авиации. Здесь он сначала исполнял обязанности офицера по личному составу эскадрильи, а затем был назначен фельдфебелем комендатуры аэродрома армейской авиации.

После закрытия аэродрома в связи с сокращением Бундесвера В. был назначен фельдфебелем (старшиной) роты мотопехотного батальона. После четырех лет службы в данном качестве он достиг 48 лет, то есть предельного возраста службы фельдфебеля в мотопехотных частях. Это снова поставило В. перед необходимостью перемены рода деятельности. Он стал фельдфебелем-консультантом по вопросам добровольной военной службы.

Это потребовало от него дополнительной интенсивной учебы для соответствия новым обязанностям. В частности, он прошел стажировку во всех четырех отделах окружного управления по вербовке добровольцев в Бундесвер. Кроме того, он закончил трехнедельные курсы подготовки консультантов по вопросам добровольной службы. Так как он ранее не служил в ВМС, то он прошел специальную стажировку на флоте, ознакомившись со всеми основными классами кораблей ВМС. Кроме того, каждые два года он направляется на недельные курсы совершенствования, организуемые ВМС для консультантов по вербовке. В отставку В. вышел в возрасте 53 лет, достигнув предельного срока выслуги в своей последней военной специальности.

Гауптфельдфебель Т.

После средней школы окончил технические курсы, получив специальность слесаря. Первоначально завербовался в торговый флот на должность корабельного слесаря, однако спустя непродолжительное время уволился по состоянию здоровья (страдал морской болезнью). После этого поступил на добровольную военную службу в ВВС Бундесвера. После получения общей первичной военной подготовки был направлен в оружейную школу ВВС №50 в г.Эрдинге, где стал техником по обслуживанию самолета Fiat G91. Благодаря полученной ранее специальности слесаря быстро получил звание ефрейтора и был направлен на учебу в техническую школу ВВС в г.Фасберге. После окончания школы назначен механиком по обслуживанию Fiat G91.

Следующей ступенью карьеры Т. стало окончание унтер-офицерской школы с получением звания унтер-офицера. Помимо обслуживания Fiat G91 он прошел подготовку по обслуживанию самолетов других типов, окончив соответствующие курсы. Спустя несколько лет Т. был направлен на учебу в фельдфебельскую школу. Общевоинскую часть обучения он прошел в г.Кёльне, а по своей специальности авиамеханика — в г.Кауфбайрене. После получения звания фельдфебеля Т. был снова направлен в оружейную школу №50, которая к этому времени была переведена в г.Фюрстенфельдбрук. Здесь его работа заключалась в проверке нового оборудования по обслуживанию самолетов. Работа была связана с многочисленными командировками на авиабазы за границей, в том числе в Англии, Бельгии и Италии.

²⁴ **Soldat-Ein Berufsbild im Wandel.** Band 1 Unteroffiziere. Deutscher Bundeswehr – Verlag, Bonn. Dortmund 1989. Ss. 103-111.

Через несколько лет подразделение, в котором Т. служил в оружейной школе, было распущено, а его сотрудникам предложена работа на авиабазе Дециманну на острове Сардиния (Италия). Т. принял предложение и вместе с женой и двумя детьми переехал в Италию. Здесь он занимался уже не только обслуживанием самолетов, на которых летали стажировавшиеся в Дециманну пилоты ФРГ, но и их ремонтом. В Италии Т. прослужил четыре года, получив звание оберфельдфебеля.

После завершения командировки вернулся в Фюрстенфельдбрук, где у него был дом, купленный еще до поездки в Италию. В ФРГ он прошел переобучение по обслуживанию самолета Alfabet. К этому времени Т. исполнилось 33 года. Его послужной список позволял ему претендовать на получение звания гауптфельдфебеля. Однако для этого требовалось найти соответствующую служебную вакансию. Такая вакансия появилась, когда освободилась должность мастера ремонтного цеха эскадры ВВС. В свое подчинение Т. получил 30 сотрудников (10 солдат и 20 гражданских служащих). Служебные нагрузки у Т. выше, чем у его подчиненных, заканчивающих работу в 16.30 часов. В тех случаях, когда самолеты эскадры летают после 17.00 часов или в ночное время (в среднем один раз в неделю), Т. входит в состав команды аварийной готовности, дежурящей в специальном помещении. В среднем в год на сверхурочную работу и дежурство по части он тратит свыше 30 вечеров.

Как мастер цеха Т. самостоятелен. В случае возникновения сложных технических проблем, необходимости контактов с промышленностью или обращения в вышестоящие служебные инстанции Т. может обратиться к одному из четырех офицеров ремонтной эскадрильи, в состав которой входит его цех. Все эти офицеры имеют высшее техническое образование и четко очерченные сферы ответственности.

**Зарубежный опыт использования
независимых президентских (правительственных) комиссий
на переломных этапах военного строительства**

Президентская комиссия Т.Гейтса по добровольческим вооруженным силам США (1969-1970 гг.) и переход США к Добровольным вооруженным силам

18 октября 1968 года Ричард Никсон, тогда еще кандидат в президенты, пообещал в одном из выступлений по радио отказаться от призыва на военную службу после окончания войны во Вьетнаме. 27 марта 1969 года уже в качестве президента Никсон объявил о создании Консультативной президентской комиссии по Добровольным вооруженным силам (ДВС, All-Volunteer Force, сокращенно AVF, как они называются официально с 1974 года. Напомним, что война завершилась подписанием Парижского мирного договора 27 сентября 1973 года). При этом президент подчеркнул, что «дал указание комиссии подготовить исчерпывающий план упразднения призыва и перехода к добровольным вооруженным силам». Таким образом глава государства дал понять, что речь идет не о том, переводить ли армию на добровольческую основу, а о том, в какой срок это сделать.

Председателем комиссии был назначен Томас Гейтс, имевший семилетний опыт руководящей работы в Пентагоне, в том числе два года в должности министра обороны. Всего комиссия состояла из 15 человек. Характерно, что в ней было всего двое военных, оба отставные. Это были генералы Альфред Грюнтер и Лорис Норстед, в прошлом главнокомандующие объединенными вооруженными силами НАТО в Европе. Наиболее внушительно была представлена сфера науки и образования (шесть человек). Это были Теодор Хезбург, ректор университета Нотр Дам; Джером Холланд, ректор Хэмптонского института; Джон Кэмпер, директор академии Филлипса; У. Аллен Уоллис, ректор университета Рочестер; Милтон Фридман, профессор экономики Чикагского университета; Жанна Нобль, профессор Нью-Йоркского университета.

Деловое и финансовое сообщество представляли, помимо Гейтса, который к моменту назначения председателем комиссии являлся председателем правления крупнейшей финансовой группы «Морган Гэранти Траст Компани», четыре человека: Кроуфорд Гринволт, председатель финансового комитета корпорации «Дюпон де Немур»; Томас Кёртис, вице-президент издательства «Британская энциклопедия», в прошлом член Конгресса США от штата Миссури; Алан Гринспен, председатель правления компании «Таусенд-Гринспен»; Фредерик Дент, президент компании «Мэйфер Миллз».

Кроме того, в комиссию вошли Стивен Хёрбитс, студент Джорджтаунского университета, автор опубликованной в 1967 году книги «Как покончить с призывом», а также Рой Уилкинс, исполнительный директор Ассоциации за прогресс цветного населения.

О стремлении как можно более полно учесть при изучении вопроса об отмене призыва в армию интересы различных слоев американского общества свидетельствует назначение в состав комиссии не только студента, а также поборников прав цветного населения. Так, Теодор Хезбург был не только президентом университета, но одновременно и председателем комиссии по правам человека при правительстве США, а профессор Жанна Нобль была еще и вице-президентом Национального совета негритянских женщин.

Комиссия отнюдь не ограничивалась обсуждением поставленной перед ними проблемы в узком кругу. При ней был создан внушительный аппарат квалифицированных сотрудников во главе с исполнительным директором, его заместителем, ответственным редактором и четырьмя директорами по основным направлениям исследований. Все четыре директора — Уолтер Ой, Гарри Гилман, Стюарт Олтман и Дэвид Киссинг имели опыт работы в составе комиссии по изучению возможности отмены призыва, созданной Пентагоном еще в 1964 году. Правда, тогда работа комиссии была прервана в связи с началом войны во Вьетнаме.

Комиссией Гейтса были назначены 24 директора отдельных исследовательских проектов, названия которых позволяют судить о широте подхода комиссии к проблеме: «Призывная система и Конституция», «Возможность замены военнослужащих гражданским персоналом», «Вербовка офицерского состава», «Призывные системы в Европе», «Стоимость ротации военного персонала», «Ветераны и общество», «Призыв медицинского персонала» и другие.

Кроме того, в качестве официальных консультирующих организаций комиссией были привлечены три мощных исследовательских центра — Институт оборонного анализа, корпорация «РЭНД» и Центр военно-морского анализа.

Однако самым главным подспорьем в работе комиссии было специальное распоряжение президента США Министерству обороны и другим исполнительным структурам правительства оказывать комиссии всемерную поддержку и предоставлять ей всю необходимую информацию в приоритетном порядке. Выполняя это распоряжение, Пентагон, в частности, регулярно проводил для членов комиссии и ее аппарата специальные доклады по всем интересующим комиссию вопросам.

Следует подчеркнуть несколько особенностей комиссии. Во-первых, в ней не было ни одного действующего политика или чиновника. Во-вторых, комиссия работала совершенно независимо от Пентагона. В-третьих, над проектом реформы системы комплектования армии работали лучшие экономические и финансовые умы Америки. Достаточно назвать Нобелевского лауреата Милтона Фридмана или Алана Гринспена, в настоящее время председателя совета управляющих Федеральной резервной системы США.

И они не были «свадебными генералами». Милтон Фридман и его ученики экономически обосновали необходимость перехода к добровольной армии еще в середине 60-х годов, опубликовав целый ряд работ, доказывающих, что обязательная воинская повинность, являющаяся по существу «скрытым налогом», приводит к неэффективному использованию человеческих ресурсов. Американцы считают, что теоретические работы Фридмана сыграли заметную роль в повороте американского общественного мнения в сторону отказа от призыва.

Ключевую роль сыграл Фридман и в деятельности комиссии. В частности, представитель его школы Уолтер Ой, автор опубликованного еще в 1966 году труда «Экономическая цена призыва», отвечал в аппарате комиссии за все подсчеты издержек перехода к добровольной армии.

Показательно, что работа исследовательского аппарата комиссии носила открытый характер. В частности, доклады всех 24 директоров исследовательских проектов, составившие три огромных тома, были опубликованы для широкой публики.

Однако при всей авторитетности комиссии Гейтса решающую роль в переходе к ДВС играла, естественно, позиция Пентагона. В полном соответствии с американской системой сдержек и противовесов министерство обороны создало в апреле 1969 года свою собственную организацию для изучения проблем, связанных с отказом от призыва, так называемый «Комитет по проекту «Доброволец»» (Project Volunteer Committee). Так как этот комитет сыграл ключевую роль в переводе вооруженных сил на добровольную основу, имеет смысл остановиться на его деятельности подробнее.

В состав комитета «Доброволец» вошли заместители министров видов вооруженных сил и заместители начальников их штабов*, а также заместитель министра обороны по системному анализу и директор управления по личному составу Комитета начальников штабов. Возглавил комитет заместитель министра обороны по вопросам людских ресурсов и резервов Роджер Келли.

Задачей комитета, по словам одного из его членов, было «умерить миссионерское рвение» комиссии Гейтса и поставить вопрос перехода к ДВС на практическую основу. Необходимость отказа от призыва комитет не оспаривал. В связи с этим он не стал заниматься вопросами экономической, социальной или политической целесообразности отказа от призыва или его сохранения, сосредоточив свое внимание на практической стороне вопроса.

План работ комитета включал семь направлений исследований:

- улучшение общего имиджа военной службы;
- деятельность вербовочных органов;
- денежная компенсация военнослужащим;
- увеличение дополнительных льгот и улучшение бытовых условий;
- укрепление морального духа и чувства удовлетворенности от военной службы;

* Министры видов вооруженных сил в США в отличие от начальников видов вооруженных сил в России — гражданские лица.

- квалификационные требования, предъявляемые к кандидатам на военную службу;
- меры по оптимизации использования личного состава.

Кроме этих семи направлений комитет запланировал также изучение в качестве отдельных разделов вопросов комплектования резервов и обеспечения вооруженных сил врачами и дантистами. Последний вопрос считался особенно важным, так как до перехода к ДВС потребности армии во врачах и дантистах удовлетворялись почти исключительно за счет призыва в армию выпускников гражданских медицинских вузов.

После составления приведенного плана изучения проблемы Роджер Келли предложил всем видам вооруженных сил представить собственные программы и рекомендации по выполнению проекта «Доброволец», используя в качестве отправного пункта разработанный комитетом план.

Первая фаза проекта «Доброволец» была завершена к июлю 1969 года после того, как виды вооруженных сил представили свои рекомендации, общим числом более трехсот. В качестве примера можно привести доклад сухопутных войск, подготовленный в рамках собственного проекта «Обеспечение» (Project Provide). В докладе делался вывод о реальности перевода сухопутных войск на добровольческую основу, однако высказывались сомнения в его реализуемости без значительного дополнительного финансирования и улучшения условий службы. Согласно заключению авторов проекта, перевод сухопутных войск на добровольную основу при сохранении существующего уровня финансирования приведет к сокращению численности сухопутных войск к 1970 году до уровня в 577 тысяч человек. Сохранение же их численности на уровне 950 тысяч при добровольном принципе комплектования обойдется дополнительно в сумму от 2,2 до 8,1 миллиарда долларов. По мнению авторов проекта, для получения необходимого числа добровольцев недостаточно одной только денежной компенсации, сопоставимой по конкурентоспособности с уровнем оплаты труда в гражданском секторе экономики. Необходима прежде всего высокомотивированная и профессиональная вербовочная служба. В частности, аналитики Проекта «Обеспечение» рекомендовали увеличить расходы сухопутных войск на рекламу в 12 раз (с трех миллионов до 36 миллионов долларов). Предлагалось также предоставлять потенциальным кандидатам, желающим служить в сухопутных войсках, право выбора военной специальности и учебной программы. Особое внимание обращалось на необходимость улучшения условий службы. «Если не будут приняты меры по устранению всего того, что раздражает солдата, размеры денежного содержания и другие стимулы дадут незначительные результаты. Или вообще окажутся бесполезными», — говорилось в докладе. При этом к докладу был приложен список наиболее чувствительных «раздражителей солдата».

Для того чтобы изучить и сопоставить предложения, содержащиеся в проекте «Обеспечение» и программах других видов вооруженных сил, Келли создал в рамках проекта «Доброволец» специальную Группу оценки программ (Program Evaluation Group), в которую вошли представители видов вооруженных сил.

В январе 1970 года Группа оценки программ представила Келли свой доклад. Она высказала уверенность, что после завершения войны во Вьетнаме вполне возможно создание добровольных вооруженных сил численностью в 2,25 миллиона человек при наличии достаточных стимулов, включая повышение денежного содержания.

Материалы группы оценки легли в основу доклада Комитета по проекту «Доброволец», который был представлен министру обороны, а через него президенту Никсону одновременно с докладом комиссии Гейтса. Доклад был озаглавлен «Планы и действия по переходу к Добровольным вооруженным силам». Содержавшиеся в докладе рекомендации по переходу к ДВС, общим числом 41, были сгруппированы по степени приоритетности. Важнейшей задачей Комитет посчитал усиление вербовочных служб вооруженных сил.

Соглашаясь с выводами комиссии Гейтса о необходимости отказа от призыва, доклад пентагоновского комитета во многом разошелся с ее рекомендациями. Предложение комиссии об отказе от призыва с 1 июля 1971 года было охарактеризовано как нереальное и даже безответственное. В связи с этим Комитет Келли рекомендовал продление призыва как минимум еще на два года. Кроме того, Комитет не согласился с выводами комиссии о том, что простого увеличения денежного содержания будет достаточно для перехода к ДВС. В связи с этим доклад содержал рекомендации о принятии полномасштабной программы строительства семейного жилья и общежитий для холостяков. Также подчеркивалась важность укрепления образовательных и учебных программ. Что касается оценок стоимости перехода к ДВС, содержащихся в оценках Комиссии Гейтса, то доклад министерства обороны

охарактеризовал их как чрезмерно оптимистичные и не принимающие во внимание то негативное отношение к военной службе, которое сложилось в обществе в результате войны во Вьетнаме.

Изучив доклады Комиссии Гейтса и Пентагона, президент Р.Никсон в отношении сроков отказа от призыва и порядка перехода к ДВС принял в основном точку зрения Пентагона, о чем и объявил в публичном выступлении 23 апреля 1970 года. Поддержав точку зрения Комиссии Гейтса на необходимость перехода к ДВС, он одновременно отверг ее предложения об отказе от призыва с 1 июля 1971 года. Никсон также отказался установить определенную дату отказа от призыва, указав, что в условиях продолжения войны во Вьетнаме подобная фиксированная дата может быть интерпретирована противником как установление срока вывода войск.

Заявление президента Никсона 23 апреля 1970 года о необходимости перехода к ДВС послужило для министерства обороны сигналом приступить к конкретному планированию жизни армии без призыва. Министр обороны 12 октября того же года направил письменные уведомления министрам видов вооруженных сил и начальнику Комитета начальников штабов о том, что целью министерства обороны является достижение нулевого призыва к концу 1973 финансового года. В сущности это было первое четкое указание видам вооруженных сил о переходе от планирования к конкретным действиям по созданию ДВС. Первым на указание министра обороны отреагировал начальник штаба сухопутных войск генерал Уильям Уэстморленд. Уже 13 октября он объявил, что намерен назначить одного из высших генералов руководителем проекта по созданию добровольных сухопутных сил. 25 октября им стал генерал-лейтенант Джордж Форсайт с подчинением напрямую министру и начальнику штаба сухопутных войск. Так как бюджет на 1971 финансовый год не предусматривал средств на программу перехода к ДВС, министр сухопутных войск Стэнли Резор собственным решением перебросил 39,8 миллионов долларов на вербовку, рекламу и улучшение бытовых условий солдат. Из этой суммы 25 миллионов долларов было направлено на так называемый проект «Волар» (Volar, сокращенно от Volunteer Army). Целью проекта «Волар» было улучшение бытовых условий военнослужащих и прежде всего устранение причин, вызывающих недовольство солдат своей службой. Реализация проекта в порядке эксперимента была начата в январе 1971 года на четырех базах сухопутных войск (в Форт Беннинг, Форт Брэгг, Форт Карсон и Форт Орд). Среди примерно сотни мер, проведенных в рамках проекта «Волар», были такие, например, как наем гражданского персонала для выполнения работ на кухне и по уборке базы, повышение комфорта и уюта в комнатах отдыха, в казармах, устранение очередей в столовых и т. д. Многие из нововведений не требовали дополнительных затрат и были направлены на изменение имиджа армии. На некоторых базах были отменены сигналы отбоя и подъема, а также некоторые церемониальные построения. Солдатам было разрешено украшать свои казармы в стиле, принятом гражданской молодежью, носить более длинные волосы, приносить в казарму пиво и т. д. Стал строго соблюдаться восьмичасовой «рабочий день», в некоторых солдатских клубах разрешены выступления танцовщиц и прочее. Была также развернута энергичная рекламная кампания на радио и по телевидению. В частности, были заключены и оплачены контракты с более чем двумя тысячами радиостанций. При этом ставилась задача охватить рекламой 70–80 процентов молодежи не менее 22 раз в неделю.

В послании Конгрессу 28 января 1971 года президент Никсон объявил, что намерен просить создать в 1972 финансовом году специальный бюджет в размере 1,52 миллиарда долларов, предназначенный специально для создания ДВС, и, в частности, увеличить базовое денежное содержание контрактников со сроком службы менее двух лет на 50 процентов. Таким образом, 1972 финансовый год, начавшийся 1 июля 1971 года, стал первым полным годом выполнения программы перехода к ДВС.

Как видно из таблицы 1, второй по величине после денежного довольствия была статья расходов на «Инициативы видов вооруженных сил», т. е. проект «Волар» сухопутных войск (75 миллионов долларов) и аналогичные программы других видов вооруженных сил (ВМС — 25 миллионов, ВВС — 25 миллионов и корпус морской пехоты — 16 миллионов). В частности, в рамках проекта «Волар» число военных баз, на которых проводились эксперименты по устранению «раздражителей», снижающих привлекательность военной службы, увеличилось до двенадцати. Контроль за расходованием средств по бюджету на ДВС был возложен на Комитет по проекту «Доброволец».

Таблица 1

**Разбивка специального бюджета
на 1972 финансовый год
(в миллионах долларов)**

Военное строительство и модернизация Вооруженных сил России
(Доклад Совета по внешней и оборонной политике)

Увеличение денежного довольствия	908,0
Субсидии на наем жилья	79,0
Специальные денежные выплаты	40,0
Повышение комфортности казарм	68,0
Инициативы видов вооруженных сил	141,0
Привлечение офицерского состава	57,2
Вербовочная работа	110,8
Резервный фонд	116,1
Итого:	1520,1

На самом деле расходы на переход к ДВС были значительно выше. Ко времени составления бюджета ДВС стало очевидно, что расходы на строительство семейного жилья для военнослужащих, рекомендованные в докладе Комитета по проекту «Доброволец», слишком велики для того, чтобы включить их в бюджет ДВС. К тому же жилищное строительство в предложенном объеме не могло быть закончено ко времени завершения перехода к ДВС. Поэтому министр обороны Мелвин Лэйрд принял решение финансировать строительство семейного жилья вне рамок бюджета ДВС, что и осуществлялось в гораздо больших масштабах, чем в период перехода к ДВС.

Точно так же расходы на вербовку (по-английски *recruiting* — «рекрутирование») контрактников намного превышали ассигнования, выделенные на эти цели в рамках бюджета ДВС (110 млн. долларов в 1972 финансовом году). Как отмечалось выше, вербовке отводилось едва ли не решающее значение в процессе перехода к военной службе по найму. Таблица 2 показывает, насколько резко возросли расходы на вербовку в 1971–1976 годах в рамках общего бюджета министерства обороны.

Таблица 2
Расходы на вербовку контрактного состава
(в миллионах долларов)

Финансовый год	Расходы на вербовку	В т. ч. на рекламу
1971	162,4	22,5
1972	229,9	40,4
1973	326,0	68,8
1974	386,3	96,1
1975	413,2	102,1
1976	451,0	67,0

За время перехода к ДВС аппарат вербовочной службы увеличился почти на четыре тысячи человек (в том числе в сухопутных войсках на 2 347 человек, в ВВС — на 656, в ВМС — на 500 и в корпусе морской пехоты на 418 человек), а число вербовочных бюро — на 996 единиц (в сухопутных войсках на 556, в ВВС — на 115, в ВМС — на 150 и в корпусе морской пехоты на 175 бюро). Был принят ряд мер по повышению привлекательности работы вербовщиков. В частности, была введена прибавка к их зарплате, компенсировались также некоторые «карманные расходы», такие как плата за парковку, покупка кофе для кандидатов на военную службу и т. д. Помещения бюро были переоборудованы и заново меблированы, а новые бюро открывались, как правило, в престижных районах или торговых центрах.

Вне бюджета ДВС финансировались и другие мероприятия, напрямую связанные с повышением привлекательности военной службы по найму. Примером может служить включение в общий бюджет министерства обороны на 1973 год отдельной статьи расходов «Высвобождение солдат от неквалифицированного труда». Появление этой статьи стало реакцией на доклад командования сухопутных войск о том, что 45 тысяч солдат ежегодно отвлекаются от своих прямых обязанностей для выполнения различных работ на своих базах. В докладе также отмечалось, что, согласно опросам, 88 процентов кандидатов считают наиболее важным аспектом военной службы «интересную и требующую самоотдачи работу» и что менее половины из них считают, что сухопутные войска предоставляют им шанс получить такую работу. В связи с этим бюджет на 1973 год выделил 99,4 миллиона долларов на наем гражданского персонала для работы на кухне, 50 миллионов долларов на замену солдат, занятых на базах работами, не связанными с их военной специальностью, и 7 миллионов долларов на закупку уборочной и другой сберегающей ручной труд техники. Было

подсчитано, что эти дополнительные ассигнования позволят высвободить 14 тысяч солдат для выполнения своих прямых обязанностей.

Эти и другие дополнительные расходы затрудняют получение обобщенной оценки того, во сколько обошелся американцам отказ от призыва. Официальный бюджет на ДВС составил в 1973 финансовом году 3,5 миллиарда долларов и в 1974 году — 3,3 миллиарда долларов. С 1975 финансового года в связи с завершением создания Добровольных сил отдельный бюджет на ДВС уже не составлялся и все мероприятия по их дальнейшему развитию финансировались через бюджеты видов вооруженных сил. Получение интегрированной оценки расходов затрудняется и тем, что создание ДВС сопровождалось значительным (на одну треть) сокращением численности вооруженных сил США в период с 1970 по 1975 годы (таблица 3).

Таблица 3

Численность вооруженных сил США
(в тысячах человек)

Финансовые годы	Численность вооруженных сил
1970	3 066
1971	2 715
1972	2 323
1973	2 253
1974	2 162
1975	2 081

Американские эксперты значительно расходятся в оценках того, во сколько обошелся США переход к добровольной армии. Однако эти цифры не могут служить даже приблизительным ориентиром для определения стоимости создания контрактной армии в России, поскольку нынешняя российская армия разительно отличается от американской начала 1970-х годов. Во-первых, в США обязательный призыв в регулярную армию не являлся национальной традицией. За два столетия существования государства призывная система действовала в общей сложности менее сорока лет (1863–1865, 1917–1918, 1940–1947, 1948–1973 годы). Как правило, сразу же после окончания войны американцы возвращались к добровольному принципу комплектования. Так, после Второй мировой войны даже при сохранении более чем двухмиллионной армии США 31 марта 1947 года отменили призыв и вернулись к нему лишь год спустя, 24 июня 1948 года в связи с началом «холодной войны».

Россия же практически не имеет опыта комплектования армии на добровольной основе. Лишь с января до июля 1918 года Красная армия комплектовалась добровольцами. При этом срок контракта составлял всего три месяца.

Во-вторых, даже в условиях призыва основная часть американских вооруженных сил комплектовалась контрактниками. Из 2 миллионов 690 тысяч человек, служивших в армии северян в годы Гражданской войны 1863–1865 годов, лишь два процента были призваны принудительно. Остальные были добровольцами.

Таблица 4

**Пополнение американских вооруженных сил
рядовым составом**
(в тысячах человек)

Финансовые годы	Контрактники	Призывники	Прочие (ранее служившие и резервисты)	Всего
1970	424	207	47	678
1971	396	156	60	612
1972	397	27	47	471
1973	428	36	52	516
1974	391	—	47	438
1975	415	—	56	421
1976	397	—	41	438

В 1957–1965 годы, в перерыв между войной в Корее и войной во Вьетнаме, ВВС, ВМС и корпус морской пехоты **полностью** удовлетворяли свои потребности за счет контрактников и лишь сухопутные войска прибегали к призыву. Даже в разгар войны во Вьетнаме, в 1970–1971 годы, как видно из таблицы 4, пополнение американских вооруженных сил осуществлялось более чем на две трети за счет контрактников.

В России же доля контрактников в составе армии никогда не была значительной. Более того, в последние годы число контрактников постоянно снижается и составляет в настоящее время менее 150 тысяч человек, почти половина которых женщины, как правило, жены военнослужащих. То есть в России пришлось бы создавать контрактную армию практически с нуля.

В-третьих, в США переход к ДВС осуществлялся через сокращение призыва с последующей его отменой («нулевой призыв»), а не через увеличение абсолютного числа контрактников. Более того, ежегодный контингент контрактников, зачисляемых на военную службу, даже сократился по сравнению с 1970–1971 годами.

Весь огромный комплекс мероприятий, проведенный американцами в 70-е годы по созданию полностью добровольной армии, был направлен на то, чтобы сохранить число контрактников хотя бы на прежнем уровне **в условиях отказа от призыва**. Ведь именно угроза принудительного призыва была основным средством давления на молодежь с тем, чтобы она подписывала контракт с армией.

И даже при наборе этого сокращенного контингента контрактников США впервые несколько лет существования ДВС (1974–1978 годы) столкнулись с такими трудностями, что серьезно рассматривали возможность возврата к призыву.

В России, наоборот, предполагается рывком увеличить число контрактников почти втрое (со 150 тысяч в настоящее время до 400 тысяч в 2004 году) не только при сохранении существующего уровня призыва, но и его увеличении посредством отмены ряда отсрочек от призыва.

В-четвертых, важным аргументом в пользу отмены призыва в США было постоянно растущее по демографическим причинам число призывников, которых армия просто не могла поглотить. Президенту Никсону пришлось в декабре 1969 года ввести лотерейную систему призыва и только среди потенциальных призывников 19-летнего возраста.

Демографическая ситуация в России прямо противоположна, во всяком случае Генштаб уверяет, что призывников не хватает для удовлетворения текущих потребностей военной организации государства.

В-пятых, в США одной из важнейших статей расходов при комплектовании армии добровольцами стали затраты на службу вербовки и рекламу. На эти цели выделялось до полумиллиарда долларов в год (в современных ценах это в несколько раз больше). Думать, что наши убогие военкоматы станут центрами притяжения для молодых и образованных контрактников, — по меньшей мере наивно.

В-шестых, американцы при переходе к ДВС уделяли повышенное внимание улучшению бытовых условий военнослужащих, финансируя по отдельным статьям расходов строительство жилья для семейных военнослужащих и переоборудование казарм в общежития для холостяков. Немало внимания и средств выделялось также на устранение «раздражителей» военной службы (наем гражданского персонала для работы на кухне и уборки территории военных баз и т. д.). Российские реформаторы явно рассчитывают «сэкономить» на подобных расходах, предлагая ориентироваться на вербовку преимущественно холостяков и перестройку для них казарм в общежития «хозяйственным способом».

В-седьмых, в США была разработана детальная система стимулирования редких, дефицитных или опасных специальностей. По особым расценкам заключались, например, контракты с врачами и дантистами, с тем чтобы их оплата не уступала оплате их коллег в гражданском секторе. Как известно, в США дантисты и врачи принадлежат к весьма высокооплачиваемым профессиям. На эти цели также предусматривались отдельные ассигнования. В России же всех контрактников собираются стричь под одну гребенку.

В-восьмых, в США смена системы комплектования армии сопровождалась проведением огромного объема исследований и расчетов по самым различным аспектам проблемы (см. таблицу 5).

В России подобные исследования или вовсе не проводились, или велись кустарными методами. И противники, и сторонники реформ черпают аргументы в основном из газетной публицистики.

Таблица 5

**Круг вопросов и количество исследований,
проведенных с 1968 по 1972 годы по поручению
заместителя министра обороны США по личному составу**

Отношение к военной службе	16
Влияние денежной оплаты, бонусов и льгот	14
Демография предложения людских ресурсов	12
Давление призыва на принятие решения о подписании контракта	22
Изучение нулевого призыва в других странах	6
Влияние уровня заработной платы в гражданском секторе и безработицы	4
Возможности привлечения на военную службу врачей и юристов	4
Стоимость содержания личного состава ДВС	28
Вербовка и реклама	47
Условия контракта и опционы	5
Процедуры тестирования	3
Физические стандарты	9
Умственные стандарты и отбор кандидатов	73
Имидж военной службы	9
Мотивация заключения контракта	18
Подготовка офицеров резерва	8
Итого:	310

В-девярых, американская программа перехода ДВС опиралась на детальное изучение зарубежного опыта комплектования вооруженных сил на добровольной основе. Целый раздел доклада Комиссии Гейтса в несколько сот страниц был посвящен обобщению опыта Англии, первой среди развитых стран Запада отказавшейся от призыва еще в 1957 году, стран Латинской Америки, комплектовавших вооруженные силы на добровольной основе (Мексики, Уругвая и ряда других), а также германского рейхсвера в 1920-х — начале 1930-х годов. Не был обойден даже непродолжительный опыт большевиков по формированию контрактной армии.

В России иностранный опыт не только не систематизирован, но и просто отсутствуют аналитические центры, которые могли бы квалифицированно проделать эту важную работу.

И, наконец, в-десятых, США никогда не называли переход к контрактному принципу комплектования реформой.

Немецкий опыт использования независимой общественной комиссии
в целях преобразования национальной оборонной организации

Одним из относительно недавних примеров роли независимых общественных структур в изучении проблем и преобразовании (трансформации) национальной оборонной организации является деятельность созданной весной 1999 года решением правительства ФРГ комиссии "Совместная безопасность и будущее Бундесвера".

Как и в комиссии Гейтса, в ее составе не было ни одного действующего чиновника или военного. В нее вошли видные отставные политики и военные, представители профессиональных корпораций (священники, врачи, юристы), общественных организаций, бизнеса, академических кругов и СМИ (всего 21 человек):

1. Рихард фон Вайцзеккер, федеральный президент ФРГ в отставке (председатель комиссии)
2. Петер-Генрих Карстенс, генерал в отставке, бывший начальник штаба Объединенного верховного командования НАТО (заместитель председателя комиссии)
3. Тео Зоммер, издатель газеты "Ди Цайт" (заместитель председателя комиссии)

4. Кристиан Бернцен, адвокат, вице-президент Центрального Комитета немецких католиков
5. Кристоф Бертрам, директор Фонда науки и политики
6. Игнац Бубис, президент Центрального еврейского совета Германии (скончался 13 августа 1999 г.)
7. Экхард Кордес, член правления Даймлер-Бенц АГ
8. Манфред Айзеле, генерал-майор в отставке
9. Хельга Хафтендорн, профессор политических наук, Свободный Университет в Берлине
10. Хельге Хансен, генерал в отставке, бывший главнокомандующий силами НАТО в Центральной Европе
11. Агнес Хюрланд-Бюнинг, парламентский статс-секретарь в отставке
12. Кнут Ипсен, профессор государственного и международного права
13. Вальтер Кром, оберфельдмарш в отставке, терапевт
14. Германн Лутц, бывший председатель Федерального полицейского профсоюза
15. Арно Малерт, член правления издательской группы Георг Фон Хольцбринк АГ
16. Лотар де Мезьер, адвокат, последний премьер-министр ГДР
17. Харальд Мюллер, исполнительный член правления Гессенского Фонда исследования проблем мира и конфликта
18. Юрген Шмуде, член Синода Евангелической Церкви Германии, федеральный министр в отставке
19. Вальтрауд Шоппе, бывший член Бундестага, министр в отставке
20. Рихард Шредер, профессор евангелической теологии Университета им. Гумбольдта в Берлине
21. Петер Штайнбах, профессор политических наук Свободного Университета в Берлине

Комиссии был придан секретариат в составе 16 человек, в том числе 5 действующих старших офицеров Бундесвера и несколько гражданских чиновников Министерства обороны, которые обеспечивали прямую связь между комиссией и военным руководством.

Первое заседание комиссии, на котором она заслушала обзорный доклад министерства обороны о положении дел в оборонной области, состоялось 3 мая 1999 года. Окончательный доклад комиссии был представлен правительству 23 мая 2000 года за подписью ее председателя Рихарда фон Вайцеккера.

В составе комиссии были созданы три рабочие группы: «Военная организация и личный состав», «Организация и структура Бундесвера», «Оснащение и закупки».

Основной формой работы было заслушивание на заседаниях самой комиссии и рабочих групп представителей правительства и независимых экспертов. Комиссией были заслушаны 9 человек, включая генерала Уэсли Кларка, главнокомандующего ОВС НАТО в Европе, министра обороны Рудольфа Шарпинга, министра финансов Ханса Айхеля, министра внутренних дел Отто Шили, генерального инспектора Бундесвера генерала Ханса Петера фон Кирбаха, директора Женевского Центра политики безопасности Франсуа Эйсбура и бывшего генерального секретаря ОБСЕ Вильгельма Хёнка.

К слушаниям на рабочих группах были привлечены 98 человек, диапазон компетентности которых был чрезвычайно широк. В качестве экспертов выступили, в частности, бывший федеральный канцлер Гельмут Шмидт, бывшие генеральные инспектора Бундесвера Ульрих де Мезьер и Клаус Науманн, статс-секретарь министерства обороны Вальтер Штюцле, все действующие инспектора видов вооруженных сил, их заместители и начальники штабов, руководители штаба руководства Бундесвера, в том числе начальник управления планирования штаба руководства генерал Хальмар Куят, впоследствии генеральный инспектор Бундесвера и начальник военного штаба НАТО.

Были заслушаны также президент федерального ведомства по военной технике и закупкам Детлев Петри, большинство руководящих сотрудников его ведомства, а также многие руководители оборонных фирм и объединений промышленников. Среди последних можно назвать Манфреда Боден (Краус-Маффай-Вегманн), Фридрих Люрсен (Люрсен-Верфт), Вернер Хайнушанн (Даймлер Крайслер Аэроспейс АГ), Юрген Галла (Дойче Телеком АГ), Франк Гольдхаммер (Федеральный Союз немецкой промышленности), Эрнст Отто Кремер (объединение «Военно-техническое снаряжение») и Петер Вандунг (Центральный Союз электротехнической промышленности и энергетики).

При подготовке своих выводов комиссия опиралась не только на результаты заслушивания экспертов. Она также привлекла на контрактной основе ряд независимых экспертных организаций, которые подготовили следующие пять докладов:

1. Новая структура руководства Бундесвера (исполнитель — консалтинговая группа Санкт-Галлен, Франкфурт ам Майн ГмБХ, Франкфурт).

2. Сокращение излишнего персонала в системе образования (Артур Андерсен, консультанты по менеджменту ГмБХ, Гамбург).

3. Пути повышения эффективности тыловой системы Бундесвера (Кнайт Вендлинг консалтинг ГмБХ, Дюссельдорф).

4. Пути повышения эффективности в области вооружений (Индустриалангаген-Бетриэбсгезельшафт мБХ, Оттобрунн).

5. Пути повышения эффективности медицинской службы (контракт выдавался дважды, сначала компании КПМГ, Гамбург, а затем фирме Кинбаум менеджмент консалтинг ГмБХ, Дюссельдорф).

Три исследовательских контракта были подписаны с индивидуальными экспертами, один из которых был американец. Ханс-Йорг Эрхард представил доклад «Концепции реформирования германского Бундесвера: сводный обзор». Профессор Райнер Хуберт выполнил работу на тему «Параметрические исследования численности личного состава и оборонных расходов». Робин Лэйрд подготовил доклад «Возможности обеспечения европейской национальной безопасности в 2010 году: Американский взгляд на альтернативные сценарии».

Практическая работа комиссии строилась примерно следующим образом. Каждая рабочая группа, опираясь на доклады экспертов, заслушивания приглашенных специалистов и подготовленные секретариатом материалы формулировала выводы по тому или иному вопросу. Затем эти выводы согласовывались с заключениями других групп и на регулярной основе выносились на пленарные заседания комиссии. После рассмотрения и одобрения их полным составом комиссии эти выводы превращались в конкретные рекомендации комиссии.

Члены комиссии, не согласные с одобренными большинством комиссии рекомендациями, имели право представить свое особое мнение в письменном виде (впоследствии эти мнения были опубликованы в качестве приложения к докладу комиссии).

Работа рабочих групп была завершена в конце февраля 2000 года, а первый вариант доклада комиссии был подготовлен в начале марта. Следующие два месяца шло обсуждение и редакционная доработка текста. Последнее чтение доклада состоялось 11 мая 2000 года и 23 мая его текст в виде брошюры был подписан председателем комиссии и представлен правительству.

Следует отметить, что работа комиссии шла с опережением установленного правительством срока, согласно которому доклад должен был быть представлен в сентябре 2000 года.

Основной вывод комиссии сводился к тому, что Бундесвер в том виде, в котором он подошел к началу XXI века, устарел и нуждается в радикальном реформировании и преобразовании.

Бундесвер слишком велик, неправильно скомпонован и все более не отвечает современным требованиям. В своей нынешней структуре Бундесвер не имеет никакого будущего. Существующая форма военной организации (Wehrform) требует слишком многочисленного личного состава, не обеспечивая в то же время создание достаточных сил быстрого реагирования. Устаревшая материальная часть сужает возможности его использования и требует все больших расходов на свое содержание. Имеющиеся бюджетные возможности не позволяют при нынешней структуре Бундесвера и форме военной организации провести его модернизацию.

... Существующая структура Бундесвера сложилась в течение четырех десятилетий политической и военной конфронтации блоков в Центральной Европе. В течение последних десяти лет делались лишь попытки учесть произошедшие изменения, которые, однако, не носили характера реформ. В то же время политические обязательства, национальные интересы Германии, решения европейских стран-партнеров и развитие союзных вооруженных сил коренным образом изменили условия проведения германской оборонной политики и политики безопасности. Размах наступивших перемен делает небольшие шаги по корректировке нашей политики с учетом изменившейся обстановки уже недостаточными. Необходимы фундаментальные преобразования. Поэтому комиссия рекомендует заново определить вклад Германии в обеспечение безопасности страны и ее союзников, коренным образом реформировать доставшиеся от прошлого структуры, а также сделать военную службу общественно привлекательной и конкурентоспособной.²⁵

Здесь нет возможности подробно останавливаться на рекомендациях комиссии (объем брошюры с докладом составляет 180 страниц). Отметим только, что в вопросе комплектования вооруженных сил, столь волнующем российское общество, выводы комиссии Вайцекера разошлись с выводами комиссии Гейтса. В частности, комиссия отклонила предложение о переводе Бундесвера на добровольную форму комплектования и высказалась за сохранение призыва на военную службу со следующей мотивировкой:

Комиссия подробно рассмотрела преимущества и недостатки вооруженных сил, состоящих из добровольцев по сравнению с вооруженными силами, комплектуемых призывниками. Ее рекомендации в данном вопросе базируются на учете общественных конституционно-правовых предпосылок и соображений политической безопасности. Казалось бы, резко сократившаяся численность Бундесвера толкает в сторону перехода к армии, целиком состоящей из добровольцев. Тем не менее комиссия считает, что будущий Бундесвер не может опираться исключительно на добровольцев. Перед лицом продолжающегося сохранения внешних неопределенностей, структура вооруженных сил должна быть гибкой и обладать потенциалом роста и способностью к регенерации. Призывники нам понадобятся и впредь, хотя и в меньшем количестве, чем до сих пор. Бундесвер мирного времени должен ориентироваться на численность в 240 тыс. солдат.

Комиссия рекомендует сохранить обязательный призыв сроком в 10 месяцев и ориентироваться в будущем на призыв такого контингента призывников, который будет определяться менее многочисленным Бундесвером будущего. В то же время те солдаты, которые служат по призыву, должны получать за это повышенную компенсацию.²⁶

Как и в США в случае с комиссией Гейтса, в ФРГ параллельно с работой независимой комиссии Вайцекера вооруженные силы вели разработку собственных предложений по реформированию и преобразованию военной организации страны. Такие предложения под названием «Ориентиры планирования и концепции дальнейшего развития вооруженных сил»²⁷ были представлены от имени генерального инспектора Бундесвера 23 мая 2000 года, день в день с рекомендациями комиссии Вайцекера.

Разумеется, оба документа носили несекретный характер и были открыты для широкого общественного обсуждения. Таким образом, как правительство, так и общество имели возможность ознакомления как с независимой, так и с ведомственной точками зрения по весьма специфическим проблемам военного строительства.

Мы убеждены, что широко распространенный в демократических странах опыт создания независимых экспертных комиссий по ключевым военным вопросам под эгидой глав государств и правительств может быть с успехом применен в российских условиях.

Президентская комиссия по оборонному менеджменту США (1985-1986 гг.)

Комиссия была создана в соответствии с исполнительным указом № 12526, подписанным президентом Р.Рейганом 15 июля 1985 года. Указ предписывал комиссии рассмотреть «широкий круг вопросов оборонного менеджмента, а именно: бюджетный процесс, систему закупок, законодательный контроль, а также систему взаимоотношений, как формальных так и неформальных, между аппаратом министра обороны, Комитетом начальников штабов, объединенными командованиями, министерствами видов вооруженных сил и Конгрессом».

²⁵ «Gemeinsame Suherheit und Zukunft der Bundeswehr». Berlin/Bonn, May 2000, Ss.13-15.

²⁶ Gemeinsame Suherheit und Zukunft, S.15

²⁷ Eckwerte fur die Konnzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkrafte.

Председателем Комиссии был назначен видный промышленник и бывший первый заместитель министра обороны Дэвид Паккард. Всего в состав комиссии вошли 16 человек, а именно Эрнест Арбакл, Николас Брейди, Луис Кэбот, Фрэнк Карлуччи, Уильям Кларк, Барбер Конабл, Пол Горман, Карла Хиллз, Джеймс Холловэй, Уильям Пери, Чарльз Пиллиод, Brent Скоукрофт, Герберт Штейн, Джеймс Вулси.

Работу комиссии обеспечивал внушительный штат сотрудников, включавший трех старших консультантов (Винсента Пуритано, Жака Генслера и Джона Беккета), исполнительную дирекцию (7 человек), профессионально-технический штаб (12 человек), административный аппарат (11 человек) и группу связи с общественностью (2 человека).

Работа комиссии была организована следующим образом. Главной ее формой были пленарные заседания. Всего комиссия провела 30 таких заседаний продолжительностью в полный рабочий день были посвящены открытым публичным слушаниям.

На пленарных заседаниях помимо действующих членов Конгресса, правительства, включая министров всех видов вооруженных сил, высокопоставленных кадровых военных и представителей оборонной промышленности были заслушаны все три бывших президента США, бывшие министры обороны, советники президента по национальной безопасности и председатели КНШ. Было также выслушано мнение ведущих научно-исследовательских центров и экспертов в области обороны.

Помимо пленарных заседаний работа велась в шести рабочих группах по следующей тематике: планирование стратегии и ресурсов; военная организация и командование; приобретение*; личный состав и человеческий фактор; этика поведения бизнесмена и отчетность; выполнение рекомендаций комиссии.

Ключевым направлением деятельности комиссии было исследование сложившейся системы приобретения и выработка предложений по ее реформированию. Это видно хотя бы из того, что, помимо «линейной» группы по приобретению (acquisition panel) была сформирована еще и специальная группа по приобретению (acquisition task force) во главе с У.Перри. В состав ее вошел сам Д.Паккард, а также Л.Кэбот, Ч.Пиллиод, Д.Вулси и Э.Арбакл. Работу этой группы обеспечивал особый аппарат технических советников, нанятых сверх численности перечисленного выше аппарата комиссии.

В своей работе комиссия широко использовала независимую экспертизу. В частности, комиссия привлекла известную аудиторскую фирму «Артур Андерсен» для изучения деятельности министерства обороны в области контрактного аудита и контроля за деятельностью оборонных подрядчиков. В частности, аудиторы из «Артур Андерсен» изучили опыт работы 15 крупнейших подрядчиков Пентагона с посещением их головных и региональных офисов.

Другой фирме, «Маркет опинион ресерч», комиссией было поручено провести опрос общественного мнения с тем, чтобы определить отношение американцев к широкому кругу вопросов оборонного менеджмента. Вопросы этики корпоративного управления у оборонных подрядчиков изучала фирма «Этикс рисорс сентер».

Работа комиссии велась форсированными темпами. Уже 28 февраля 1986 года комиссия представила президенту Р.Рейгану свой промежуточный доклад с предварительными выводами и рекомендациями. Положения этого доклада были затем детализированы в трех отдельных тематических докладах: по оборонному приобретению (представлен 7 апреля 1986 года), по национальному оборонному планированию и бюджетированию (12 июня 1986 года), по поведению и ответственности подрядчиков (.). Окончательный доклад комиссии Паккарда, резюмирующий все промежуточные выводы и рекомендации, был представлен президенту и министру обороны 30 июня 1986 года.

О том, насколько серьезно отнесся к выводам комиссии президент Р.Рейган можно судить по скорости и характеру его реакции на результаты ее работы.

Уже 1 апреля 1986 года, не дожидаясь окончательного доклада комиссии, президент издал директиву по национальной безопасности № 219 с предписанием министерству обороны и другим исполнительным структурам правительства рассматривать в качестве руководства к действию практически все рекомендации комиссии, содержащиеся в ее предварительном докладе от 28 февраля 1986 года и не требовали законодательного оформления.

* Приобретение (acquisition) — включающий помимо закупок (procurement) еще и НИОКР.

24 апреля 1986 года президент обратился к Конгрессу со специальным посланием с просьбой о принятии соответствующего законодательства в отношении той части рекомендаций комиссии, которые нуждались в одобрении Конгресса. Все предложения президента были одобрены Конгрессом без каких-либо существенных изменений.

Доклад комиссии Паккарда положил начало радикальной реформе американского оборонного комплекса. Комиссия решительно рекомендовала принятие комплекса мер по сближению гражданского и военного секторов промышленности. Данная рекомендация жестко выполнялась и выполняется вплоть до настоящего времени. В частности, в 1994 году министр обороны США издал директиву, обязывающую вооруженные силы использовать при постановке задач промышленности только коммерческие (гражданские) спецификации и стандарты. В результате отношения между правительством и выполняющими оборонный заказ предприятиями стали строиться на более естественной и деловой основе, то есть превратились в отношения между покупателем и продавцом. России также необходима решительная деспециализация военной промышленности и ее интеграция с гражданским промышленным сектором.

Как ни удивительно на первый взгляд, сегодняшняя ситуация в нашей военной промышленности чрезвычайно похожа на ту, которая сложилась в американском оборонном комплексе 20 — 30 лет назад. С конца 60-х до середины 70-х годов по мере свертывания войны во Вьетнаме Пентагон резко снижал закупки вооружений — с 44 млрд. долл. в 1968-м до 17 млрд. долл. в 1975-м году, то есть примерно в 2,6 раза. У нас сегодня цифры вполне сопоставимые. По словам президента Владимира Путина, объем производства в ОПК с 1992 года уменьшился в три раза²⁸.

Следствием резкого падения производства явилась недогрузка производственных мощностей. В середине 70-х американские предприятия, выпускавшие боеприпасы, были загружены всего на 10 % (в России сегодня — на 7 %), другие отрасли — на 30—50 %. При этом 45 % станков и оборудования не обновлялось со времен Корейской войны 1950—53 годов. Старели не только станки. В 1976-м средний возраст рабочих на авиационных заводах компании «Локхид» составлял, например, 62 года, компании «Фэйрчайлд» — 56 лет, то есть большинство из них были наняты еще в годы Второй мировой войны.

У нас та же картина. Средний возраст работающих в оборонном комплексе вырос с 47 лет в 1996-м до 58 лет в 2000 году. Об износе производственных фондов в нашем ОПК и говорить не приходится: доля оборудования, возраст которого меньше пяти лет, в 2001 году составляла 4,6 %.

США первоначально попытались вывести из кризиса оборонную промышленность тем же способом, каким это пытается делать Россия в последние годы. Чтобы загрузить оборонные предприятия, США стали активно наращивать экспорт оружия: с 1970 по 1975 год он вырос почти в 10 раз — с 1,8 до 14 млрд. долл., почти сравнявшись с объемом закупок для собственной армии (17 млрд. в 1975 году), а по ряду позиций значительно его превысив. И если до того США предлагали на экспорт, как правило, устаревшие образцы, то в 70-е годы стали продавать новейшие вооружения.

В России ситуация схожая: оружейный экспорт вырос менее чем с 1 млрд. долл. в 1992 году до 5 млрд. долл. в настоящее время, значительно превысив объем закупок для собственных нужд. Как и Америка 70-х, мы сейчас активно продаем за границу новейшее вооружение.

Нарращивая экспорт, российское руководство параллельно стремится перенести акцент с текущих закупок военной техники на финансирование НИОКР. В том же направлении двигались и американцы, увеличив в середине 70-х долю расходов на научно исследовательские и опытно конструкторские работы (НИОКР) в своем гособоронзаказе до 50 %.

Показательно еще одно совпадение. Как и в нынешней России, в тогдашней Америке большую активность проявляли сторонники роста государственного сектора в военной промышленности и даже ее национализации. Были предприняты и реальные шаги по увеличению доли государственной собственности в этом секторе экономики, а также по спасению от банкротства крупных оборонных компаний (например, фирмы «Локхид»).

Однако главное, что объединяет современную Россию и Америку 25-летней давности, — это общая убежденность в том, что вывести военную промышленность из кризиса можно главным образом за счет увеличения гособоронзаказа. В США он начал расти (примерно на

²⁸ *Известия*, 22 марта 2001 года.

25 % в год) с 1976 финансового года, и продолжался этот рост более 10 лет — до 1987 года. В России гособоронзаказ с 2000 года также растет впечатляющими темпами.

Американский опыт 70-х—80-х годов позволяет спрогнозировать, куда придет российская «оборонка» при неизменности нынешнего правительственного курса в отношении ОПК. По мнению авторитетных американских экспертов, в том числе и тех из них, кто реально занимался реформированием военной промышленности в последнее десятилетие, резкое увеличение оборонного заказа в 1976–1987 годах принесло оборонному комплексу больше вреда, чем пользы. Дело в том, что оно на долгие годы затормозило реформу отрасли, породив у правительства иллюзии об изменении к лучшему положения в оборонном секторе.

Однако постепенно иллюзии развеялись. Во-первых, рост оборонного заказа не привел к заметному расширению поставок новой военной техники в войска. Промышленники, утратившие за долгие годы спада многих субподрядчиков, ответили на рост финансирования продлением сроков исполнения заказов и повышением цен на свою продукцию. При этом более интенсивное размещение оборонного заказа не остановило исход предприятий из «оборонки». К 1987 году из 118 тыс. компаний, поставлявших в 1982 году продукцию Пентагону, более 80 тыс. полностью перешли в гражданский сектор либо вовсе прекратили свое существование. Не оправдала себя и идея увеличения расходов на НИОКР за счет сокращения текущего производства военной техники. Нередко оказывалось: некому выпускать новое вооружение именно в тот момент, когда у государства появлялись наконец деньги на закупку вновь созданных образцов оружия или возникала срочная необходимость перевооружения. И в то время как крупные оборонные фирмы благодаря контрактам на НИОКР выживали и даже наживались, многие субподрядчики, критически важные для производства, просто исчезали.

Что касается такого способа компенсировать отсутствие заказов для собственной армии, как форсирование государственного экспорта вооружения, то он, по мнению американских военных экономистов, только лакирует действительность. А это приводит к тому, что вовремя не принимаются решения по реформированию ОПК. Кроме того, подобная практика ставит в неравные условия предприятия-экспортеры и те компании, которые работают на нужды национальных вооруженных сил.

Нетрудно заметить, что наша политика по отношению к ОПК, по сути, копирует американскую 70-х — середины 80-х годов. И в России оборонные предприятия, лишенные возможности увеличить объемы производства из-за потери смежников, устаревшего оборудования, низкой производительности труда и неэффективного управления, вынуждены растягивать сроки исполнения заказов и повышать цены на те небольшие партии оружия, которые они еще в состоянии выпускать. В Программе перевооружения армии акцент делается на научно исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию оружия нового поколения. При этом правительство оптимистически надеется, что после десятилетия прозябания в отсутствие госзаказов промышленность сможет наладить его массовое производство. Всемерно форсируется экспорт даже тех образцов оружия, которые не закупаются для российских Вооруженных сил.