



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**В. М. Анисимов**

## Гражданский контроль за военными структурами

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/1995\\_4\\_Anisimov.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/1995_4_Anisimov.pdf)

URL: <http://www.civisbook.ru>

В.М.Анисимов

Для любого современного общества действенный гражданский контроль за его военными структурами — насущнейшая необходимость. Для России по многим причинам, которые вряд ли нужно здесь перечислять, эта проблема приобрела особую остроту. Речь идет о создании системы демократического гражданского контроля как наиболее эффективного способа решения всех принципиальных вопросов оборонной политики, успешного проведения военной реформы, строгого соблюдения конституционных принципов в отношении армия — общество. К большому сожалению, такой системы наша страна до сих пор не имеет.

Об этом свидетельствуют многие факты. Так, в «Основных положениях военной доктрины Российской Федерации», принятых в ноябре 1993 г., термин «гражданский контроль» практически отсутствует. Декларируется «подконтрольность органов военного управления и должностных лиц высшим органам государственной власти» (1). Но механизм такой подконтрольности не разработан. Пожалуй, именно это позволило, например, министру обороны П.Грачеву уже через месяц после принятия указанного документа, во время поездки по Северному Кавказу, сделать следующее заявление: если для умиротворения региона потребуются применить армию, то он как министр обороны сделает это. Тем самым была продемонстрирована очень опасная для общества позиция: руководитель одного из силовых ведомств пытается претендовать на приоритет в принятии кардинальных решений по политическим вопросам.

152

Между тем в статье 10 Закона об обороне РФ, принятого в 1993 г., сказано, что Вооруженные Силы предназначены для отражения агрессии и нанесения агрессору поражения, а также для выполнения задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации. Привлечение частей, подразделений и других формирований Вооруженных Сил РФ к выполнению задач, не связанных с их назначением, допускается на основании закона или по постановлению Верховного Совета Российской Федерации (2). Несмотря на то, что использование армии в самой России не предусмотрено ни Конституцией, ни Законом об обороне, это положение грубо нарушается.

\* \* \*

В наиболее общем представлении гражданский контроль над Вооруженными Силами и силовыми структурами — это невоенный контроль, направленный на соблюдение законодательства, государственной и воинской дисциплины, конституционного порядка военным ведомством и его должностными лицами. На наш взгляд, он должен представлять собой гибкую систему и включать следующие виды: институциональный контроль, проводимый представительными (парламент) и исполнительно-распорядительными органами (правительство); специальный контроль, осуществляемый вневедомственными федеральными органами; собственно социальный контроль, субъектами которого являются самые различные ячейки гражданского общества.

Основу концепции демократического гражданского контроля над всем комплексом военного строительства РФ должны составлять два важнейших принципа. Первый — гуманистический подход к военным людям, гарантированное соблюдение прав и свобод личности военнослужащих любого уровня при выполнении ими своих

---

АНИСИМОВ Владимир Михайлович, профессор Академии военных наук, кандидат философских наук, преподаватель Военной академии имени Ф.Э.Дзержинского, полковник.

служебных обязанностей, когда ограничение прав допускается исключительно в конкретных условиях, вызванных создавшейся ситуацией в стране (угроза нападения, агрессия и т.п.), но в любом случае ситуацией, обоснованной законодательно. Второй принцип предполагает, что гражданский контроль над военной политикой должен строиться на основе профессиональной компетентности и исходить прежде всего из интересов обеспечения национальной безопасности, а не из партийных и тем более чьих-то субъективных (корыстных или узковедомственных) соображений, не из сиюминутных обстоятельств.

Беру на себя смелость утверждать, что функция гражданского контроля за военной сферой крайне сложна и вряд ли вообще осуществима в полном объеме. Это подтверждает опыт использования вооруженных сил даже в государствах с давними и глубоко укоренившимися демократическими традициями. Так, в нарушение законодательства американские президенты в последние десятилетия неоднократно использовали армию вне пределов территории США — в Камбодже, Иране, Гренаде, Ливане, Сальвадоре и т.д. О непосредственном участии вооруженных сил США в операции “Буря в пустыне” члены конгресса узнали только после ее начала, хотя еще в 1973 г. конгресс принял специальную резолюцию, устанавливающую четкий порядок применения вооруженных сил за рубежом.

Международная практика говорит, во-первых, о том, что система демократического гражданского контроля за военной деятельностью не может быть установлена в короткие сроки и, во-вторых, о том, что такая система не в состоянии охватить в равной степени и одновременно все многочисленные виды военной деятельности — технической, экономической, научной, социальной, финансовой, кадровой и т.д. При создании рассматриваемой системы очень важно установить приоритеты.

Говоря сегодня о Российской армии, мы прежде всего задаемся вопросами: “Какие же люди вершат сегодня военные дела? Способны ли они на высоком профессиональном и интеллектуальном уровне решать оборонные задачи? Не превращаемся ли мы в заложников малокомпетентных, обладающих огромными полномочиями гражданских и военных чиновников, не желающих нести никакой ответственности перед обществом за провалы в работе, за пробуксовку военной реформы, за попытки втянуть страну в новые военные авантюры?”

По глубокому убеждению автора, ключевой в системе гражданского контроля за военной организацией в РФ должна быть кадровая сфера. Тем более что именно в этой сфере накопилось сегодня множество взрывоопасных проблем. Среди них можно выделить следующие.

Вооруженные Силы РФ, их кадровый состав ныне переживают небывалые трудности, связанные с падением престижа воинской службы, с понижением социального статуса военнослужащего, прежде всего офицера, со снижением интеллектуального потенциала кадрового корпуса армии и флота. Приходится выбирать, говоря словами известного в прошлом французского военного теоретика Ж.Дюрьи, “одно из двух: или искать людей, душой преданных военному делу, или — лучше распустить армию” (3).

В армии продолжают действовать принципы номенклатурной кадровой политики, характеризующейся коррупцией и бюрократизмом, субъективистским подходом к оценке профессионально-деловых качеств военнослужащих, огульным увольнением из рядов Вооруженных Сил людей “неудобных”, хотя талантливых, обладающих редкими специальностями. Все это приводит к социальной апатии, моральной растерянности, профессиональной деградации значительной части офицерских кадров, порождает у них стремление не связывать свое будущее с армией.

Сравнительно низок уровень жизни абсолютного большинства кадровых военнослужащих, они являются заложниками жилищной проблемы, не уверены в завтрашнем дне, ибо государство никому не гарантирует службу до пенсионного возраста. Если не лукавить, вряд ли кто однозначно ответит ныне на вопрос: в чем же более должен преуспевать военный человек (чтобы сохранить на должном уровне свой социальный статус) — в ратном деле или в сфере рыночного промысла? Хотя еще в древности мудрые люди считали наиболее прочным такое государство, где “военный человек — это военный, а не делец вдобавок к своим военным занятиям” (4).

В связи с сокращением бюджетных средств, выделяемых на оборону, сведена к минимуму боевая подготовка. Практически перестали проводиться учения выше полковых, офицерский состав выполняет не свойственные ему функции. Сохранение такой обстановки в войсках неотвратимо приведет к падению уровня боеспособности, управляемости, дисциплины среди всех категорий военнослужащих и как итог — к развалу армии.

Отсутствие должного гражданского контроля усугубляет перечисленные проблемы и обуславливает создание новых тупиков. У военных людей складывается убеждение, что политики умышленно оставляют армию наедине с ее трудностями и серьезно их решать не собираются. Например, недоумение военной общественности вызывает тот факт, что руководство МО РФ даже в условиях сокращения ВС увеличило количество действующих генералов и адмиралов. (Если в 1991 г., при численности армии около 4 млн. человек, генералов и адмиралов было от 1939 до 1991 человека, то к маю 1994 г., при численности армии около 2 млн. человек, их количество приблизилось к 2,5 тыс. К 50-летию Великой Победы эта цифра еще более возросла, причем генеральские звания присваивались и тем, кто не находился на соответствующих должностях. Даже в огромной Советской Армии, например, в 1990 г., генералитет состоял из меньшего числа высших офицеров.)

Подчеркнем, что офицерский состав отнюдь не приемлет пассивно снижения своего социального статуса в обществе, бездействия соответствующих ведомств по обеспечению войск необходимой боевой техникой, военным снаряжением, продовольствием. Решительно отвергается отношение к военным как к “оккупантам”, “нахлебникам”, “убийцам” и т.п. Многие кадровые военнослужащие откровенно заявляют, что не желают участвовать в сомнительных акциях по “усмирению” сверхполитизированной части россиян или своих собратьев на территориях бывших союзных республик. Как известно, позиция многих офицеров в отношении участия в военных действиях против Чечни оказалась резко отрицательной, а порой из их уст звучат даже прямые угрозы в адрес политиков, бездумно бросивших армию на выполнение карательных функций.

Гражданский контроль, как показывает практика, не осуществим без цельного механизма правового регулирования инициатив и действий со стороны должностных лиц, государственных органов, общественных организаций в рассматриваемой области. Очевидно, что разработка программы федерального контроля требует творческого использования норм гражданского, административного, трудового, военного права, а также освоения мирового опыта (скажем, по объективной оценке и по стимулированию роста военно-профессионального уровня кадровых военнослужащих).

Некоторые российские демократические политики выдвигают в качестве первоочередного требование о назначении во главе военного ведомства гражданского лица, ссылаясь при этом на практику демократических стран Запада. Вероятно, такая мера назрела, но вряд ли она может принести существенные результаты сама по себе, без реформирования этого ведомства, без развития кадрового потенциала ВС РФ, обновления нормативных основ этого развития. Насколько нам известно, каких-либо программ (хотя бы в самом общем виде) в этой области пока нет.

Рассмотрим основные условия и предпосылки создания в РФ системы гражданского контроля за процессами формирования и реализации военно-кадровой политики. Не вызывает сомнения то, что главным субъектом здесь должен быть парламент. Между тем в этом вопросе сложилась довольно-таки неопределенная ситуация. По Конституции военно-кадровая сфера и для Совета Федерации, и для Государственной думы на сегодняшний день, к сожалению, остается некой “эзотерической”, закрытой сферой. Отсутствует конституционная логика в том, например, что Совет Федерации, имеющий целый блок принципиальных функций, направленных на военную сферу (утверждение указов о введении военного положения, разрешение использовать ВС РФ за пределами границ страны), а также на кадровую сферу (назначение на должность ряда высших государственных служащих), лишен подобных полномочий в военно-кадровой области.

Вполне естественно стремление общественности к получению информации о том, как функционирует механизм назначения на руководящие посты в армии, каковы гарантии продвижения по службе талантливых, высокоинтеллектуальных профес-

сионалов, надежны ли заслоны на пути карьеристов, ловчил, авантюристов, готовых на любые, в т.ч. и неконституционные, действия ради удовлетворения своих амбиций, стяжательских целей. Но гражданский контроль ничего общего не должен иметь с попытками отдельных политиков разыграть военную карту. Его первоочередная цель — оградить армию от участия в политических баталиях, не допустить установления контроля над ней со стороны каких-либо политических групп.

Результативность современной военно-кадровой политики вряд ли возможна без решения всего комплекса социальных, социально-психологических, бытовых вопросов. В конечном итоге гражданский контроль должен способствовать поддержанию устойчивого военно-профессионального самочувствия, уверенности каждого военнослужащего в справедливом решении кадровых вопросов как в процессе прохождения воинской службы, так и надежной социально-правовой защищенности после увольнения в запас.

Опыт мирового и отечественного военного строительства свидетельствует, что по своей природе всякая военная организация внутренне противоречива и имеет двойственный характер проявления. С одной стороны, военнослужащие выполняют функции, которые вытекают из сущности и известного предназначения ВС (защита конституционного строя, общества, самих граждан от организованного насилия). Однако, с другой стороны, содержание этих функций не всегда совпадает с представлениями и ожиданиями общества, так как для их осуществления требуется платить налоги, посылать молодых людей выполнять воинские обязанности, нести другие издержки. Нередко военная элита абсолютизирует свою функцию и противопоставляет себя обществу, подчиняет свою профессиональную деятельность ведомственным, корпоративным, а то и откровенно корыстным интересам. Своевременно обнаруживать; предупреждать произвол и дискреционность военной элиты, организаций военнослужащих и призван гражданский контроль.

В условиях сокращения ВС России значительная часть высокообразованных, перспективных специалистов из числа офицеров, увольняемых и уволившихся в запас, не находит достойного применения своим способностям и профессиональным знаниям. Такое неразумное отношение к кадровому потенциалу — непозволительная роскошь, которую не может себе позволить даже самое преуспевающее государство. Гражданский контроль, думается, должен быть рассчитан не только на выявление и пресечение подобных тенденций. Он должен создавать условия для разработки и реализации государственных программ по использованию бывших военнослужащих, их переобучению.

Осуществление гражданского контроля за формированием и реализацией военно-кадровой политики в постсоветской России не может быть каким-то бесконфликтным, плавно развертывающимся процессом. Здесь придется преодолевать многие противоречия, в том числе:

а) между объективной потребностью в контроле со стороны социальных институтов и отсутствием понимания его необходимости среди значительной части представителей нынешнего военного руководства;

б) между развитием демократических процессов в армейской и флотской среде и необходимостью укреплять единоначалие на правовой основе в условиях, когда оказались ослаблены (или совсем перестали действовать) прежние механизмы предупреждения злоупотреблений, негативных явлений в военно-кадровой практике (например, таких как протекционизм, nepотизм, семейственность, купля-продажа должностей и т.п.), а также механизмы управления воинскими процессами, поддержания дисциплины и организованности в войсках;

в) между необходимостью гласности, открытости в реализации военно-кадровых программ, при конкретных кадровых решениях и недостаточной зрелостью и подготовленностью государственных и общественных институтов к контрольной деятельности (в т.ч. и самого парламента). Стоит задуматься над замечанием одного из патриархов социологии Лестера Уорда: "Большинство, действующее за все общество, не является обществом, оно действует само за себя, даже если оно действует через избранных им членов" (5);

г) между необходимостью сохранения профессионального ядра, преемственностью военных кадров и решением задач серьезного обновления и значительного сокращения офицерского корпуса.

Одной из первоочередных теоретико-методологических задач в рассматриваемой области, на наш взгляд, является инвентаризация действующих принципов, на которых строится военно-кадровая политика. Настало время привести военно-кадровую теорию и практику в более строгое соответствие с реальностями нынешнего этапа развития общества, с изменившимися ценностными ориентациями и социальными отношениями в стране. Должны уйти в прошлое номенклатурные традиции и быть разрушены стереотипы, связанные с преимущественно "потребительским" подходом к использованию кадрового потенциала армии и флота.

Предварительное обсуждение концептуальных положений военно-кадровой политики целесообразно проводить при активном участии общественности. При этом важно исходить из того, что федеральная политика в области военных кадров вообще не может быть результативна без тщательного учета мнений гражданского населения и различных категорий военнослужащих\*.

В качестве основных принципов военно-кадровой политики, подлежащих контролю, отметим следующие: презумпция полной благонадежности военнослужащих, их исходное равноправие, независимо от политических симпатий и убеждений; гуманизм, уважение личности военнослужащего; законность, соблюдение прав и свобод военнослужащих; профессионализм и компетентность; демократизация военно-кадровой политики, предполагающая гласность, открытость, конкурсность (сопоставительность) при любых кадровых назначениях; равенство возможностей для профессионального и служебного роста; формирование интеллектуальной военной элиты; собственно гражданский контроль как органическая часть военно-кадровой политики.

Не останавливаясь подробно на содержании перечисленных принципов, отметим, что гражданский контроль предполагается осуществлять по двум составляющим кадрового процесса, взаимообусловленным и переплетающимся: а) контроль за формированием военно-кадровой политики (формулирование принципов, определение приоритетов, стратегий развития военно-кадрового потенциала); б) контроль за ходом реализации военно-кадровой политики (как функционируют механизмы осуществления служебного роста и движения военных кадров, каковы применяемые стимулы, формы и методы кадровой работы и т.п.).

Опыт многих демократических стран свидетельствует, что в разветвленной сети гражданского контроля за военной политикой ядро все-таки составляет парламентский контроль.

Нам представляется, что такой контроль в сегодняшней России должен направляться на решение следующих первоочередных задач:

*а) в области организационно-кадровой:*

- кадровое обеспечение боевой и мобилизационной готовности, возможности эффективного использования человеческого потенциала и привлечения качественных людских ресурсов, гарантирующих военную безопасность страны;
- значительное повышение эффективности расходования военного бюджета и служебно-функциональной деятельности высших должностных лиц МО РФ;
- недопущение создания неконституционных военизированных формирований в любых структурах, как государственных, так и частных;
- всемерное содействие военной реформе, предполагающей реорганизацию управленческих структур, переход на смешанную систему комплектования ВС, сокращение численности армии и флота до установленного уровня (он должен определяться не "заветным" процентом, а истинными потребностями обороны страны);

*б) в области комплектования и использования военно-кадрового потенциала:*

- меры по обеспечению требуемой укомплектованности войск с учетом демографических факторов, возможностей прохождения службы по контракту, использования гражданского персонала и женщин на военной службе;

\* Процесс принятия в Госдуме поправок к закону о воинской обязанности весной 1995 г. — пример того, как эти положения игнорируются.

— стимуляция процесса перехода на смешанную систему комплектования, сочетающую службу в добровольном порядке — по контракту — со службой на основе призыва граждан в армейские ряды по экстерриториальному принципу;

— недопущение использования ВС, профессиональных знаний должностных лиц МО РФ в интересах отдельных партий и общественных объединений (и тем более — мафиозно-криминальных групп), а также соблюдение порядка участия высших военных должностных лиц в общественных объединениях, не преследующих политических целей;

— соблюдение гарантий со стороны государственных структур по занятию офицерским составом воинских должностей в соответствии с полученной профессиональной квалификацией, достигнутыми в служебной деятельности результатами, а не по признакам угодливости, личной преданности начальникам, приятельских отношений, симпатий и антипатий. При этом должен быть не только определен перечень должностей, занимаемых на конкурсной основе, но и проработан механизм, исключающий профанацию этой процедуры;

— соблюдение объективности аттестации высших офицеров, прежде всего генералов и адмиралов, особенно занимающих должности, связанные с разработкой, эксплуатацией и оперативным использованием ракетно-ядерного оружия;

*в) в социально-правовой сфере:*

— соблюдение общегражданских политических прав и свобод военнослужащих, обеспечение их социально-правовой защищенности от бюрократизма и коррупции, формализма и чиновничества, унижения чести и достоинства;

— реализация законодательства РФ по обеспечению социальных гарантий и правовой защищенности военнослужащих и др.

Парламентский контроль должен, наконец, охватывать области *военно-профессионального образования и использования научного потенциала в оборонной сфере.*

Особенность внутренне нездорового социума — чрезвычайно высокий уровень его политизации — часто отрицательно сказывается на эффективности общественного контроля над армейскими делами в России. Армия, с одной стороны, справедливо закрывает двери от общественности, не желая втягиваться в “политические дразги”, а с другой — многое теряет, замыкаясь на своих проблемах, и вновь (нередко именно за это) подвергается критике. Получается замкнутый круг, разорвать который усилиями одних лишь военных практически невозможно.

Все же хочется надеяться, что время сенсационных открытий все новых и новых “зон” критики армейских завалов, на обнажении которых многие создали себе политический капитал, проходит. И что скоро наступит период конкретных, не шумных, но плодотворных дел. Первоочередным среди них является разработка закона об институте гражданского контроля в Вооруженных Силах и других силовых федеральных ведомствах России, в котором бы нашли четкое отражение важнейшие конституционные принципы и нормы регулятивных и контрольных механизмов в единой системе.

1. “Российские вести”, 18.XI.1993.

2. “Военный вестник”. Специальный выпуск. 1993, № 3.

3. Дюрье Ж. Современная социальная роль офицера. СПб., 1907, с.147.

4. Платон. Государство. — Собр. сочинений в четырех томах, т. 3. М., 1994, с.163.

5. Уорд Л. Психические факторы цивилизации. СПб., 1887, с.317.