

Вооруженные силы России:
власть и политика

**Исследования Американской академии по проблемам
глобальной безопасности**

Редакторы Карл Кейзен, Джон Стейнбрюнер
и Мартин Б. Мейлин

*Стратегические перспективы: ведущие державы, Казахстан
и центральноазиатский узел*

Под редакцией Роберта Легволда

*Мечи и орала: экономика национальной безопасности
Беларуси и Украины*

Под редакцией Роберта Легволда и Селесты А. Уолландер

Вооруженные силы России: власть и политика

Под редакцией Стивена Э. Миллера и Дмитрия Тренина

Книжная серия исследований Американской академии по проблемам глобальной безопасности издается Американской академией гуманитарных и точных наук и выпускается издательством Массачусетского технологического института. По всем вопросам, связанным с этой серией, просьба обращаться

в Американскую академию гуманитарных и точных наук:

136 Irving Street
Cambridge, MA 02138-1996

Тел.: (617) 576-5000

Факс: (617) 576-5050

Электронная почта: ciiss@amacad.org

Сайт в Интернете: www.amacad.org

Вооруженные силы России: власть и политика

Под редакцией Стивена Э. Миллера и Дмитрия Тренина

Американская академия гуманитарных и точных наук
Кембридж, штат Массачусетс

МТИ-пресс
Кембридж, штат Массачусетс
Лондон, Англия

© Американская академия гуманитарных и точных наук, 2005

© "Интердиалект+ ". Перевод с английского и издание, 2005

Все права сохранены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме с помощью каких-либо электронных или механических средств, включая изготовление фотокопий, запись, поиск и хранение информации, без письменного разрешения издателя.

ISBN 5-89520-088-5

Изложенные в данной книге мнения принадлежат авторам статей и не обязательно отражают позицию должностных лиц и научных сотрудников Американской академии гуманитарных и точных наук.

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	vii
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	xi
ВВЕДЕНИЕ	
Военная мощь Москвы: Россия в поисках безопасности в переходную эпоху	
<i>Стивен Э. Миллер</i>	1
ГЛАВА 1	
Траектория российской армии: сокращение, разложение, поражение	
<i>Павел Баев</i>	51
ГЛАВА 2	
Социально-политическое положение российских военных	
<i>Александр Гольц</i>	89
ГЛАВА 3	
Военная реформа: от кризиса до застоя	
<i>Алексей Арбатов</i>	115
ГЛАВА 4	
Россия, региональные конфликты и применение военной силы	
<i>Рой Эллисон</i>	147
ГЛАВА 5	
Оборонная экономика в России и наследие структурной милитаризации	
<i>Виталий Шлыков</i>	191
ГЛАВА 6	
Ядерное оружие в современной российской политике	
<i>Роуз Готтемеллер</i>	221
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
Золотой орел, красная звезда	
<i>Дмитрий Тренин</i>	263
ОБ АВТОРАХ	283
УКАЗАТЕЛЬ	289

Предисловие

Эта книга входит в пятитомную серию, посвященную проблемам безопасности мирового сообщества, порожденным событиями на обширной территории бывшего Советского Союза. В самом деле, для детального рассмотрения всех проблем безопасности, возникающих между преемниками бывшего Советского Союза, нужна целая серия публикаций. Нам кажется, что проблемы, выбранные для дальнейшего анализа, относятся к числу самых значительных. Подход к проблемам практический: вместо общих рассуждений, основанных на широких аналитических категориях, каждая книга обращена к конкретным проявлениям той или иной проблемы и анализирует ее "снизу доверху".

В данной книге напрямую рассматривается военная организация ключевой страны региона — России. Мало что можно сказать о широком международном значении тенденций в сфере безопасности на территории бывшего Советского Союза без понимания нынешнего состояния России как военной державы. Российская армия — это ослабленный, изрядно потрепанный вариант своей советской предшественницы. В данной книге исследуется, как российские вооруженные силы перенесли шок крушения империи, одновременно противясь попыткам серьезной военной реформы. Авторы этой книги пытаются свести разные аспекты военной организации России — эволюцию оборонной политики, социально-экономическое положение военнослужащих, использование Россией силы в региональных конфликтах, политику в области ядерных вооружений — в единую комплексную картину. Эта книга дает широкую оценку того, каким образом Россия вписывается в региональный и международный контекст в качестве военного игрока.

Следующая книга серии будет посвящена анализу общей и национальной безопасности в кавказском регионе, причем особое внимание будет уделено Грузии. Эта страна не только переживает болезненную политическую и экономическую трансформацию, но и страдает от жестоких внутренних конфликтов,

ведущих к росту межрегиональной напряженности. Если добавить к этому вмешательство многих внешних игроков, а также воздействие нефтяной политики, то картина становится на редкость сложной. В этой книге предпринимается попытка объяснить, как столь искаженный и многослойный контекст влияет на противостояние сепаратистскому насилию в Грузии, на ее подход к своему военному истеблишменту, осмысливается роль военных во внешней политике, а также военные отношения Грузии с соседями и внешними силами.

В предыдущей книге данной серии — "Мечи и орала: экономика национальной безопасности Беларуси и Украины" (2004) — рассматривается, как экономические факторы воздействуют на национальную политику государств данного региона в сфере безопасности. Сколь бы уникальны ни были некоторые черты Беларуси (Белоруссии) и Украины, формирование и усложнение программ национальной безопасности под влиянием экономических соображений в своих ключевых аспектах относится буквально ко всем постсоветским государствам в силу их геополитического окружения и прошлого в качестве советских республик. Окружение — это прежде всего грозная близость России в качестве потенциального партнера или потенциальной опасности, тогда как Европа и Соединенные Штаты выступают в роли потенциальных партнеров, одновременно создавая дополнительную проблему. Их общее прошлое — политическая и экономическая интеграция в рамках Советского Союза — обусловило высокую степень зависимости от России и удаленность от глобальной экономики Запада и отразилось на издержках и преимуществах альтернативной политики в сфере безопасности. Переплетение факторов экономики и безопасности усугубляется тем обстоятельством, что эти страны все еще находятся на ранних стадиях постсоветского переходного периода в политике и экономике, в результате чего совершаемый ими выбор становится вопросом национального суверенитета и выживания.

В первой книге данной серии — "Стратегические перспективы: ведущие державы, Казахстан и центральноазиатский узел" (2003) — рассматривается, насколько систематично, целеустремленно и глубоко продумывают и делают свои исключительно важные ставки в Центральной Азии главные мировые державы. Анализ осуществляется посредством сравнения политики Китая, Японии, России, Европы и Соединенных Штатов по отношению к ключевой стране региона — Казахстану. Не претендуя на то,

что знания, почерпнутые при изучении конкретного региона, могут быть успешно применены к политике мировых держав в других частях бывшего Советского Союза, хотелось бы надеяться, что главные выводы, обогащенные конкретным материалом и из него извлеченные, углубят наше понимание той роли, которую играют мировые державы на обширных пространствах Европы и Азии.

Пятая книга, "Белоруссия на перекрестке", предшествующая этой серии, связана с последующими четырьмя единой концепцией и посвящена тем аспектам безопасности, которые упускаются из виду, когда сложные проблемы, возникшие на обширном постсоветском пространстве, сводятся к одному фактору — отношениям России с Западом. В этой книге говорится о том, как Белоруссия в своих международных отношениях значительно осложняет проблемы европейской безопасности в условиях расширения НАТО, когда вся аналитическая энергия направляется на изучение отношений этой организации с Россией.

Мы благодарны Нью-йоркской корпорации Карнеги за помощь в реализации проекта, который осуществляется под эгидой Американской академии гуманитарных и точных наук и ее Комитета по проблемам международной безопасности. Роберт Легволд является интеллектуальной и организующей силой всего проекта в целом. Мы признательны ему за проделанную работу, благодаря которой значительно расширилось наше понимание международных аспектов событий, происходящих на постсоветском пространстве.

Карл Кейзен и Джон Стейнбрюнер,
сопредседатели Комитета по проблемам
международной безопасности

Апрель 2004

Выражение признательности

В ходе подготовки подобного проекта накапливается масса долгов. С искренней благодарностью мы хотим отдать должное тем, кто внес существенный вклад в работу как над этой книгой, так и над проектом в целом. Более всего мы обязаны Роберту Легволду, отцу-основателю широкого замысла, элементом которого является данная книга, кто предоставил нам возможность воплотить в жизнь эту часть его идеи. На протяжении всего процесса Боб был нашим мудрым советчиком, опорой и проницательным критиком.

Мы весьма благодарны Нью-йоркской корпорации Карнеги за щедрую финансовую поддержку, а также Американской академии гуманитарных и точных наук и особенно ее Комитету по проблемам международной безопасности (КМБАА), предоставившим нам организационную базу для реализации проекта. В самом деле, эта книга никогда не была бы завершена без неоценимой помощи Мартина Мейлина, директора программ КМБАА. Марти проявил себя образцовым коллегой, умевшим разумно сочетать терпение с настойчивостью и сыгравшим решающую роль в содействии процессу на всех его стадиях. Без него этот проект наверняка не был бы успешно завершен. Хотим особо подчеркнуть нашу признательность коллеге Марти по КМБАА, Ли Нолану, который координировал весь процесс превращения сырых рукописей в книги на русском и английском языках.

Нам хотелось бы выразить признательность Международному институту стратегических исследований в Лондоне, предоставившему авторам и рецензентам место для встречи. И, конечно, мы хотим сказать спасибо всем участникам этой встречи, взявшим на себя труд предложить подробные и необычайно полезные замечания по поводу первых вариантов статей, вошедших в книгу, в том числе Роберту Легволду, Майклу Орру, Барри Позену, Брайану Тейлору, а также двум анонимным рецензентам.

Всякий, кто когда-либо старался довести книгу до финишной черты, понимает, какой это тяжкий труд и насколько важно, чтобы на последней стадии над нею трудились надежные люди.

В этом отношении нам несказанно повезло. Диана Маккри проделала редактирование в крайне сжатые сроки с присущими ей тщательностью и профессионализмом. Без ее помощи работа не получила бы достойного завершения. Точно так же мы много выиграли от усилий Анны Рид, осуществившей компьютерный набор, и Лоис Мэлоун, подготовившей указатель. Мы искренне им признательны.

И наконец, мы хотели бы поблагодарить наших шестерых авторов, чья преданность проекту сделала книгу возможной. Без их участия, без их добросовестности она никогда бы не стала реальностью.

*Стивен Э. Миллер
Дмитрий Тренин*

22 апреля 2004

ВОЕННАЯ МОЩЬ МОСКВЫ: РОССИЯ В ПОИСКАХ БЕЗОПАСНОСТИ В ПЕРЕХОДНУЮ ЭПОХУ

СТИВЕН Э. МИЛЛЕР

"В течение трех десятилетий, — писал Роберт Легволд в 1977 году, — советская мощь довлела над американской внешней политикой. С ней мы соизмеряли свою собственную мощь, из-за нее мы вели военные действия вдали от дома и оправдывали их угрозой, которую она представляла, мы сделали из нее ось, вокруг которой вращалось мироздание. Для нас советская мощь была конечной мерой и главной угрозой, навязчивой идеей и ориентиром"¹. Основное ядро советской мощи составляли, разумеется, грозные вооруженные силы, которые, как считалось почти на всем протяжении холодной войны, превосходили объединенный оборонный потенциал глобальной коалиции промышленно развитых демократических государств. В советскую эпоху в любых дискуссиях по вопросам безопасности на Западе неизменно присутствовал призрак советской военной машины. Многие считали, что советская военная мощь в состоянии покорить Европу, господствовать в Евразии и взять верх над Соединенными Штатами в глобальном противостоянии Востока и Запада. Советский Союз был сверхдержавой главным образом благодаря своей способности генерировать колоссальную военную мощь.

Крушение Советского Союза привело к развалу этой громадной военной машины: расчлененная на части, она стала служить обретшим независимость новым хозяевам. Сегодня, когда после холодной войны миновало более десяти лет, мы видим, что политические и экономические условия, позволившие создать и поддерживать советский военный комплекс, исчезли в постсоветский период. Образовавшаяся на месте СССР пестрая группа

¹ *Robert Legvold. On Power: The Nature of Soviet Power. — Foreign Affairs, vol. 56, no. 1 (October 1977), pp. 49-71 at p. 49.*

новых, внезапно обретших независимость государств в чрезвычайно трудных обстоятельствах стремилась обособиться, сориентироваться в мире и разработать такую концепцию в области безопасности, которая позволила бы им в какой-то мере защищать собственные интересы.

Самая большая часть унаследованной советской военной машины осталась в руках Москвы, в том числе (в конечном счете) и громадные запасы ядерного оружия вместе со всем ядерным комплексом. Москва унаследовала также тот остаточный великодержавный менталитет, что уцелел среди обломков ушедшей эпохи. Москва по-прежнему правит самым крупным и самым мощным государством на территории бывшего Советского Союза, единственным из новых независимых государств, способным претендовать на роль великой державы на глобальной сцене. Судьба российского военного наследства и содержание оборонной политики России имеют поэтому огромное значение не только для безопасности Российского государства, но и для состояния безопасности на всем постсоветском пространстве (занимающем значительную часть Евразии) и даже для безопасности в глобальном масштабе. Правда, мощь России не находится больше в центре внимания мирового сообщества, угроза со стороны ее вооруженных сил уже не вызывает в нас такого ужаса, и миропорядок не определяется более расстановкой сил союзников или противников Москвы. Тем не менее военная политика России и ее военная мощь по-прежнему остаются одним из решающих факторов положения в Евразии, а ее ядерный компонент по сей день сохраняет глобальное значение.

Главная цель данной книги состоит в том, чтобы дать оценку вооруженным силам, которыми ныне располагает Россия. Каков ее военный потенциал? Какая политика, какие концепции лежат в основе ее оборонной доктрины? Какие возможности и сдерживающие факторы определяют способность нового Российского государства генерировать военную мощь? В значительной мере ответы на эти вопросы можно найти в истории военных реформ, которые Россия проводила (или не проводила) в период после крушения Советского Союза.

Исходным пунктом для любой оценки такого рода является понимание того, что Россия является в буквальном смысле новым государством с совершенно иными угрозами для ее безопасности, нежели те, с которыми сталкивалась Москва в советский период. Это не просто Советский Союз в уменьшенном

масштабе. По численности населения Россия примерно вдвое уступает СССР. Ее территория также существенно уменьшилась. У нее другие границы, другие соседи, особенно на юге и на западе. Она лишилась союзников. В ее распоряжении больше нет сил передового базирования, развернутых в самом сердце Европы. Ее промышленная инфраструктура, в том числе военно-промышленный комплекс, лишилась ряда важнейших элементов, оказавшихся теперь в других странах. И наконец, Россия занимает теперь совершенно иное геостратегическое положение в системе международных отношений: она поддерживает в целом дружественные отношения с Соединенными Штатами, во многих аспектах она стала частью Европы и перестала быть для нее угрозой и выступает скорее региональным, чем глобальным игроком. Российские лидеры были вынуждены вырабатывать политику в области безопасности и создавать военный потенциал, отвечающие этой новой реальности.

Все это приходилось делать в рамках труднейшего переходного процесса, начавшегося после крушения Советского Союза. Россия пережила политические пертурбации, социальные катаклизмы, глубокий экономический спад. Затянувшийся экономический кризис прежде всего и самым негативным образом отразился на способности России сохранять, поддерживать и содержать унаследованный от Советского Союза военный потенциал. На протяжении 1990-х годов Москва, некогда имевшая в своем распоряжении гигантскую военную машину, теряла свое военное могущество. Экономический спад, неспособность государства регулярно взимать налоги, разгул коррупции как в частном, так и в государственном секторе — все это вместе существенно ограничило возможности российского правительства содержать вооруженные силы. Эта ситуация может улучшиться по мере стабилизации внутреннего положения России и укрепления ее экономики, но она остается решающим фактором, определяющим политику страны в сфере безопасности начиная с 1990-х годов.

Более десяти лет российские лидеры пытаются совладать с этими обстоятельствами и выработать такую политику в области безопасности и такую оборонную стратегию, которые позволили бы защитить границы России, ее интересы и расширить ее влияние. Какие ответы они нашли? Какой выбор сделали? На какие компромиссы им пришлось пойти? Каковы на сегодняшний день военная политика и доктрина России и куда ведут нынешние тенденции в сфере обеспечения безопасности?

ДО И ПОСЛЕ: ВОЕННОЕ НАСЛЕДСТВО РОССИИ

Рассуждение о российских вооруженных силах следует начать с анализа организаций, военных концепций, личного состава и вооружений, унаследованных Россией от Советского Союза. Это наследство пришло из того прошлого, когда Москва располагала громадным по мировым меркам военным потенциалом. В самом деле, в начале 1980-х годов на Западе бытовало убеждение, что Советский Союз добился военного превосходства. Рональд Рейган и его команда пришли в 1981 году к власти, твердо уверенные в этом и преисполненные решимости сделать все возможное, чтобы противостоять росту советской военной мощи. Призрак советской военной машины нагонял такой страх, что некоторые члены новой американской администрации заняли свои посты в полной уверенности, что Соединенные Штаты стоят перед лицом чрезвычайного положения в сфере национальной безопасности. Но уже к концу 1980-х годов стало ясно, что Советский Союз теряет силы, и в результате предпринятой Горбачевым перестройки уже начался процесс сокращения и реструктурирования советских вооруженных сил². Кроме того, качество советской военной машины уже долгое время ставилось под сомнение.

Однако не вызывает споров тот факт, что к началу 1980-х годов СССР располагал колоссальным военным механизмом с громадными и постоянно обновляющимися запасами важнейших видов боевой техники и примерно пятимиллионным личным составом на действительной военной службе. Один из официальных источников сообщал, например, что в 1985 году в Советском Союзе в вооруженных силах числилось 5,3 млн. военнослужащих, а в 1991 году после предпринятого Горбачевым сокращения — приблизительно 4 млн.³ Оценка советских военных расходов всегда представляла трудность и носила спорный характер (и остается такой даже сегодня), но, согласно большинству оценок, советские расходы на нужды обороны составляли от 250 до

² Эволюция советских вооруженных сил при Михаиле Горбачеве подробно рассматривается в: *Coit D. Blacker. Hostage to Revolution: Gorbachev and Soviet Security Policy, 1985-1991*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1993.

³ International Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance, 1992-1993*. London: Brassey's, 1992, p. 218.

300 млрд. долл. США в ценах 1980-х годов (эти цифры значительно возрастут с учетом инфляции и при конвертации в доллары 2004 года)⁴. Опорой для обычных вооруженных сил СССР служил громадный ядерный потенциал, включавший многие тысячи боеголовок и несколько тысяч систем доставки.

Когда в 1991 году началось стремительное и неожиданное скольжение Советского Союза к распаду, эти накопленные в военном комплексе вложения и ресурсы стали одновременно одной из крупнейших ставок в разыгравшейся драме развала страны и одним из источников сильнейшей обеспокоенности для всех очевидцев крушения советской империи⁵. Как воспримут вооруженные силы — эта гордая и сильная организация — возможность или сам факт дезинтеграции? Распадется ли на части эта военная машина, отражая политические трещины, ставшие очевидными после утраты Москвой власти над союзными республиками? Удовольствуются ли советские военные ролью сторонних наблюдателей острой политической борьбы и позволят ли они решать свою судьбу неподконтрольным им политическим силам? Останется ли управление ядерным оружием и контроль над ним в надежных руках трезвомыслящих людей, если переходный период окажется бурным? В последние месяцы 1991 года эти вопросы, хотя и тревожные, но остававшиеся гипотетическими, быстро приобрели актуальность и практическое значение. Советский Союз распался на 15 независимых государств, и вопрос о том, кто будет распоряжаться советскими вооруженными силами, нельзя было игнорировать.

Даже после распада Советского Союза у руководства (в Москве и среди советских военных) оставалась некоторая надежда на то, что может быть сохранено централизованное единое командование, управляющее общей военной организацией. Олицетворением этой надежды стало Содружество Независимых Государств (СНГ), созданное прежде всего для обеспечения институциональной основы, в рамках которой могло бы функционировать централизованное военное командование объединенных вооруженных сил. Однако вскоре стало очевидным, что такой расклад приемлем не для всех новых независимых госу-

⁴ См., например, ежегодники *IISS Military Balance* за указанный период.

⁵ Наиболее обстоятельное описание судьбы советских вооруженных сил в горбачевский период и сразу после него содержится в: *William E. Odom. The Collapse of the Soviet Military*. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

дарств. Часть из них настаивала на создании национальных вооруженных сил для обеспечения и защиты новообретенного суверенитета этих государств.

Таким образом, Россия унаследовала свои вооруженные силы в результате стремительного и в значительной мере неуправляемого процесса распада советской военной системы и создания национальных вооруженных сил в пятнадцати новых независимых государствах бывшего Советского Союза. Национальные республики, как правило, отстаивали принцип, в соответствии с которым они имели право претендовать на силы и вооружение, находящиеся на их территории. Москва надеялась сохранить за собой как право собственности на эти силы, так и контроль над ними, а также увековечить свое военное присутствие на территории многих новых соседей. В самом деле, в Москве преобладало общее мнение, что русскому этническому меньшинству в новых независимых государствах потребуется защита со стороны российских военных. В первые месяцы после распада СССР новые независимые государства бывшего Советского Союза ожесточенно обсуждали вопрос о том, как будет распределяться между ними советская военная мощь.

Фактором, облегчившим решение проблемы, чреватой серьезными разногласиями, явилось подписание Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), а также настойчивое стремление НАТО добиться его ратификации и вступления в силу, несмотря на крушение Советского Союза. Под давлением со стороны Запада, настаивавшего на выполнении обязательств Советского Союза в области контроля над вооружениями, и понимая также, что Соединенные Штаты и их союзники рассматривают судьбу договора ОВСЕ как серьезное испытание их приемлемости в качестве партнеров по переговорам, государства бывшего Советского Союза 15 мая 1992 года в Ташкенте пришли к соглашению о распределении советской квоты по пяти категориям ограничиваемых Договором вооружений (ОДВ), определенных ДОВСЕ. Стремясь установить хорошие отношения с Соединенными Штатами и Западом, Россия, хотя и неохотно, но приняла соглашение, в соответствии с которым (оставляя в стороне важнейший вопрос о собственности) следовало почти половину советских запасов основного военного снаряжения распределить среди остальных бывших советских республик. Соглашение это обсуждалось в спешке, главным образом в расчете на то, чтобы успокоить НАТО, нежели руководствуясь сколько-нибудь продуман-

манным военным планом⁶. Как видно из таблицы 1, доставшаяся России доля советского арсенала делала ее крупнейшей военной державой на бывшем советском пространстве, в распоряжении которой оказывалось значительное количество вооружения. Однако по своей военной мощи она сильно уступала СССР, причем доставшийся ей арсенал отражал стратегические приоритеты и инвестиции Советского Союза.

ТАБЛИЦА 1

Российская квота советского военного снаряжения, 1992 год

Ограничиваемые Договором вооружения	Советский Союз	Россия
Танки	20 725	10 333
Артиллерия	13 938	7 719
Боевые бронированные машины	29 890	16 589
Боевые самолеты	6 611	4 161
Вертолеты	1481	1035
Общее количество единиц ОДВ	72 645	39 837

Примечание: Адаптировано из таблицы в: Richard Falkenrath, *Shaping Europe's Military Order: The Origins and Consequences of the CFE Treaty* (Cambridge, MA.: MIT Press, 1995), pp. 150-179 and pp. 190-211.

Распределение личного состава советских вооруженных сил не регулировалось договором ОБСЕ и ташкентскими соглашениями и представляло собой куда более туманную картину. Многие этнические русские служили в частях, базировавшихся в других, ныне независимых республиках. Многие нерусские служили в частях, базировавшихся в России. Этнические русские в нерусских республиках имели право выбора гражданства, но было не ясно, сколько русских солдат и офицеров предпочтут остаться там, где они служили. Офицерский корпус, в основном русский по этническому составу, был разбросан на обширном географическом пространстве. Не было никакой ясности в отношении распределения личного состава между новыми независимыми республиками. А ведь речь шла о распределении пример-

⁶ Связь между ДОВСЕ и распределением советских военных активов детально рассматривается в: Richard A. Falkenrath. *Shaping Europe's Military Order: The Origins and Consequences of the CFE Treaty*. Cambridge, MA: MIT Press, 1995, pp. 150-179 and pp. 190-211.

но 4 млн. человек. Однако не подлежало сомнению, что Россия получит самую большую часть личного состава, оставшегося после распада Советского Союза. По оценкам Международного института стратегических исследований, в 1992 году на действительной военной службе в России состояло 2,72 млн. человек⁷.

Если вопрос о распределении советских обычных вооружений был постепенно урегулирован, то вокруг громадного советского ядерного арсенала разыгрывалась драма, приковавшая к себе внимание мирового сообщества⁸. При всех обстоятельствах Россия встала бы из обломков Советского Союза как значительная ядерная держава. Однако за пределами бывшего Советского Союза почти единодушно считалось, что Россия должна быть единственной ядерной державой на бывшем советском пространстве. Более широкое распространение ядерного оружия на этом пространстве рассматривалось как крайне нежелательное, и западная дипломатия прилагала огромные усилия для обеспечения консолидации всего советского ядерного арсенала в России. Это была непростая задача, поскольку советское тактическое ядерное оружие было дислоцировано в большинстве из 15 республик, а советское стратегическое ядерное оружие — в Белоруссии, Казахстане и Украине, а также в самой России. Обеспокоенные тем, что некоторые из новых независимых государств могут поддаваться ядерному искушению, российское руководство считало в 1992 — 1993 годах приоритетной задачей создание безъядерной зоны во всех прочих бывших советских республиках. Добившись в этом успеха, Россия стала единственным ядерным преемником бывшего Советского Союза и сохранила претензии на статус ядерной сверхдержавы, перестав быть таковой во всех других отношениях.

⁷ International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance, 1992-1993*, p. 92.

⁸ Подробно эта проблема рассматривается в: Steven E. Miller. Western Diplomacy and the Soviet Nuclear Legacy. — *Survival*, vol. 34, no. 3 (autumn 1992), pp. 3-27. Довод о том, что Россия должна стать единственным ядерным преемником СССР в области ядерного оружия, подробно рассматривается в: Ashton Carter, Kurt Campbell, Steven Miller, and Charles Zraket. *Soviet Nuclear Fission: Control of the Nuclear Arsenal in a Disintegrating Soviet Union*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, November 1991.

Короче говоря, Россия унаследовала свои вооруженные силы не в результате какой-либо продуманной военной концепции, вразумительного стратегического замысла, здравого расчета российских нужд и интересов. Скорее Россия получила крупные обломки вооруженных сил Советского Союза, исковерканные остатки исчезнувшей сверхдержавы. В сфере как обычных, так и ядерных вооружений полученное Россией наследство во многом отражало интересы и предпочтения Запада. Новое российское государство начало отнюдь не с чистого листа; в его распоряжении (хотя и неполном) оказалась целеустремленная военная организация, созданная для защиты и продвижения интересов исчезнувшего государства, стратегические потребности которого в лучшем случае лишь частично совпадали с потребностями новой страны, управляемой из Москвы. Это ущербное наследие представляло собой сырой материал, из которого Россия должна была изготовить необходимый ей военный инструмент.

СТРОИТЕЛЬСТВО ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИИ: НЕОБХОДИМОСТЬ РЕФОРМ

Естественно, не было никаких оснований ожидать, что вооруженные силы, унаследованные Россией от Советского Союза, будут соответствовать ее потребностям. Напротив, почти все в этом наследии соответствовало условиям советской эпохи, которые либо перестали существовать, либо не вписывались в контекст демократических и иных преобразований в России. Поэтому с первых шагов перед Россией стояла неотложная и в то же время пугающая задача проведения военной реформы. Как внутри России, так и за ее пределами признавалось, что, если Россия намерена создать вооруженные силы, соответствующие интересам и возможностям нового Российского государства, ей необходимо осуществить радикальные реформы. Необходимость реформ настойчиво диктовалась несколькими факторами первых лет постсоветского периода, факторами отчасти практического, отчасти политического и отчасти стратегического характера.

Ухудшение состояния вооруженных сил

Реальностью, с которой в первую очередь пришлось считаться российским военным, было плохое состояние вооруженных

сил, унаследованных от Советского Союза. Как писал английский исследователь К. Дж. Дик, "российская армия находилась в упадке с момента своего создания, — иными словами, служившая ее фундаментом советская армия во все большей степени ветшала в эпоху Горбачева"⁹. Точно так же и Уильям Одом недвусмысленно говорит, что "всего за шесть лет крупнейшие и, возможно, мощнейшие в мире вооруженные силы растаяли как весенний лед на северных реках России: они вскрываются, начинается ледоход, и лед медленно исчезает"¹⁰. Таким образом, Россия получила в наследство не исправную и отлаженную военную машину, а ветшающий и уже дающий сбои механизм. Как пишет на страницах этой книги Александр Гольц, после крушения Советского Союза упадок вооруженных сил продолжался, породив такие серьезные проблемы, как дезертирство, массовый исход из армии офицерских кадров, развал призывной системы, угрожающие масштабы коррупции и общая непригодность многих воинских частей для выполнения серьезных военных задач. Позднее Дейл Херспринг дал такую оценку состоянию российских вооруженных сил: "В конечном счете военные пребывают в смятении. Дела обстоят так плохо, что... потребуются годы, если не десятилетия" для восстановления российской военной мощи¹¹. Аналогичным образом в конце 2000 года Брайан Тейлор отмечал, что кадры "российских вооруженных сил плохо оплачиваются и имеют плохие жилищные условия, армия испытывает недостаток квалифицированных младших офицеров, она поражена коррупцией и пытается сохранить громадную и технически устаревшую инфраструктуру и снаряжение"¹². Поэтому считалось, что военные реформы будут результатом усилий России по решению этих проблем.

⁹ C. J. Dick. *Russian Military Reform: Status and Prospects*. Camberley, UK: Conflict Studies Research Centre, June 1998, http://www.fas.org/nuke/guide/russia/agency/Russian_Mil_Reform_Status_Prospects, p. 1 сетевой версии.

¹⁰ Odom. *The Collapse of the Soviet Military*, p. ix.

¹¹ Dale R. Herspring. *Putin and Military Reform: Some Hesitant First Steps*. — *Russia and Eurasia Review*, September 10, 2002, <http://www.cdi.org/russia/222-6.cfm>, p. 1 сетевой версии.

¹² Brian Taylor. *The Duma and Military Reform*. PONARS Policy Memo no. 154. Cambridge, MA: Harvard University, October 2000, p. 2.

Неудачная дислокация вооруженных сил

Второй практический фактор, обуславливающий необходимость реформ, состоял в том, что вооруженные силы России не только находились в состоянии упадка, но и были неудачно дислоцированы. Большая часть лучших советских войск была расположена в Восточной Европе, на территории союзников СССР по Варшавскому договору. В конце советской эпохи эти войска были выведены с баз передового базирования из стран, в которых их присутствие стало нежелательным, и передислоцированы в основном не по стратегическому плану, а по соображениям тылового обеспечения. Иными словами, они были переведены в те районы России, где имелись базы для их размещения, а не туда, где они могли потребоваться для отражения возможных угроз. Как указывает Павел Баев в нижеследующей главе, в худшем случае войска и снаряжение, как правило, оставались на запасных путях железных дорог, если не находилось места для их размещения, а лучшие части передислоцировались в отдаленные районы, где они утрачивали за невостребованностью свои относительно высокие боевые качества. Базы и гарнизоны на западноевропейских границах Советского Союза оказались в руках новых независимых государств, таких как Белоруссия и Украина. Большие участки новых границ России совпали с прежними внутренними разграничительными линиями между советскими республиками, где отсутствовала какая бы то ни было оборонительная инфраструктура, которая могла бы позволить России продуманно разместить войска в приграничных регионах. Непропорционально большое количество вооруженных сил России было расположено на севере и на западе, тогда как потенциальные вызовы безопасности страны могли исходить с юга и востока. Ясно, что новому Российскому государству предстояло продумать и оптимизировать расположение баз и дислокацию вооруженных сил. Считалось, что это станет еще одним стимулом для проведения реформ.

Сокращение ассигнований на оборону

Необходимость для России решать проблемы вооруженных сил, которые она унаследовала от СССР, и приспособить их к нуждам своей безопасности обострялась в связи с третьим чрезвычайно важным (и, как выяснилось, долговременным) практи-

ческим фактором: после распада Советского Союза Москва просто не располагала достаточными финансовыми ресурсами для выделения обильных ассигнований министерству обороны. Оборонный бюджет России резко сократился. Отсутствие надежных статистических данных и хаотическая обстановка после распада СССР еще больше, чем обычно, затрудняют оценку российских расходов на оборону. (На какое-то время официальные источники просто перестали публиковать цифры этих расходов¹³.) В источниках имеются значительные расхождения в оценках, но все они сходятся на том, что расходы Москвы на оборону резко упали в 1991 – 1992 годах с началом перехода от советского периода к постсоветскому, и их объемы так и не сумели сколько бы то ни было близко подойти к уровню оборонных расходов СССР. Такое положение иллюстрируется таблицей 2, предлагающей одну из оценок структуры оборонных расходов России. Согласно другим оценкам, снижение расходов было еще более значительным, хотя при этом открыто признается большая вероятность ошибок¹⁴.

Таблица 2 свидетельствует о стремительном, масштабном и пока все еще продолжающемся снижении российских оборонных расходов. Согласно этим данным, военные расходы в 1992 году составили всего 25 процентов от уровня предыдущего года. Военный бюджет продолжал сокращаться и в конце 1990-х годов составил менее 10 процентов от уровня конца 1980-х. Детальные статьи оборонных расходов России варьируются от одной оценки к другой, однако нет сомнения, что суммы, выделяемые с 1992 года, значительно уступают показателям советского периода. Это означает, что после обретения Россией независимости Москва тратила лишь малую долю того, что было необходимо для поддержания полученных в наследство вооруженных сил в боеспособном состоянии. Согласно данным таблицы 2, Россия пыталась содержать крупнейшую часть вооруженных сил, привычных к годовому бюджету в размере 450 млрд. долл. США, расходуя всего лишь 40 млрд. долл. США.

¹³ См., например, SIPRI. *SIPRI Yearbook, 1992: World Armaments and Disarmament*. London: Oxford University Press, 1992, p. 260, в котором нет данных о российских расходах на оборону за весь период начиная с 1982 года.

¹⁴ См., например, SIPRI. *SIPRI Yearbook, 2003: Armaments, Disarmament, and International Security*. London: Oxford University Press, 2003, p. 350, где предполагается, что оборонные расходы России находились в пределах 10 – 15 млрд. долл. США начиная с 1990-х годов.

ТАБЛИЦА 2

Военные расходы Москвы

Год	Оценка 2000 г. (в долл. 2000 г.), млрд.	Оценка 2003 г. (в долл. 1999 г.), млрд.
1988	443,3	–
1989	405,9	–
1990	376,2	–
1991	324,5	–
1992	86,9	72,9
1993	74,1	62,2
1994	71,7	60,1
1995	46,6	40,2
1996	42,1	36,3
1997	45,9	40,4
1998	–	28,8

Примечание: Данные взяты из: "Russian Military Budget", Global Security. Org. [Http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/mo-budget](http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/mo-budget), p. 2. В этом источнике дается таблица, включающая несколько разных оценок оборонных расходов России, две из которых приводятся нами. Следует отметить, что более поздние оценки, основанные на анализе новейших данных, ретроактивно снижают оценочный уровень расходов.

С начала 1990-х годов бюджетная реальность рассматривалась как мощный стимул для проведения реформы. На первый взгляд казалось просто невысказанным сохранять на прежнем уровне полученные в наследство вооруженные силы, тратя на их содержание лишь те средства, которые Россия была в состоянии выделить на оборону. В этом контексте военные реформы в России казались не только необходимыми, но и неизбежными. И действительно, жесткие бюджетные ограничения оказали существенное воздействие, обусловив крупное сокращение российских вооруженных сил, однако, не приведя к глубокому реформированию, которое многие считали (и продолжают считать) необходимым.

Непозволительная роскошь оборонной промышленности

Необходимость реформ в России была обусловлена и четвертым практическим фактором: новое Российское государство получило в наследство большую часть громадного и прожорливого

оборонно-промышленного сектора¹⁵. Виктор Шлыков в своей главе убедительно показывает, что в Советском Союзе оборонная промышленность занимала привилегированное положение и ее почти ненасытные потребности в ресурсах удовлетворялись советским правительством в первоочередном порядке. Советская оборонная промышленность, писала Джулиан Купер в 1991 году, представляла собой "привилегированную сердцевину государственной экономики" и была "главным получателем льгот из централизованной, нерыночной, административной системы распределения ресурсов"¹⁶. Результатом этого, как утверждалось в злобешнем докладе министерства обороны США в конце 1980-х годов, "явился крупнейший в мире "военно-промышленный комплекс" с громадным производственным потенциалом, поддерживаемый за счет "колоссальных расходов"¹⁷. На долю этого комплекса приходилась огромная часть национального богатства: в зависимости от оценок, от 15 до 30 процентов советского ВВП. В нем были заняты миллионы работников. Он производил огромное количество военного снаряжения для колоссальных, хорошо финансируемых, быстро модернизирующихся вооруженных сил, которые после краха СССР перестали как финансироваться, так и модернизироваться. В самом деле, в обстановке разброда и кризиса в экономике начала 1990-х годов упал и спрос на новые системы вооружения, и возможности их производить. Согласно выводам одного из исследований 1996 года, "бывший советский военно-промышленный комплекс фактически сел на мель. Заводы, некогда производившие тысячи танков, сегодня практически бездействуют"¹⁸. Россия получила в наследство промышленные мощности для производства большого количества вооружения, в котором она не нуждалась и на которое у нее не было средств.

¹⁵ Общий анализ этого наследия и всего, что с ним связано, содержится в: *Julian Cooper. The Soviet Defence Industry Heritage and Economic Restructuring in Russia*, in *Lars Wallin, ed. The Post-Soviet Military-Industrial Complex*. Stockholm: Swedish National Defence Research Establishment, 1994, pp. 29-48.

¹⁶ *Julian Cooper. The Soviet Defence Industry: Conversion and Economic Reform*. London: Royal Institute of International Affairs, 1991, pp. 1, 5.

¹⁷ U.S. Department of Defense, *Soviet Military Power: An Assessment of the Threat*, 1988. Washington, DC: U.S. Department of Defense, 1988, p. 32.

¹⁸ *Steve Macko. Russia's Crumbling Military*. — *EmergencyNet News Daily Report*, September 1, 1996, <http://www.emergency.com/russ-mil>

Парадоксальным образом решение проблемы наследия советской оборонной промышленности затруднялось тем обстоятельством, что Россия унаследовала лишь часть, хотя и большую, советского военно-промышленного комплекса. После роспуска СССР приблизительно 25 процентов этого в высшей степени централизованного и интегрированного комплекса оказались в руках новых независимых государств¹⁹. В результате полученное Россией военно-промышленное наследство хотя и было слишком большим, не отвечавшим ни ее потребностям, ни возможностям, все же оказалось ущербным, недостаточно цельным и полным.

Это стало еще одним мощным фактором, обуславливавшим необходимость военной реформы. Действительно, в силу преобладания военного сектора в экономике реформа оборонно-промышленного сектора должна была стать важной составной частью и даже необходимым условием экономической реформы, в которой так нуждалась Россия. Конверсия военно-промышленного комплекса считалась жизненно важной, она должна была служить побудительным стимулом для более широких военных реформ и сопутствовать им²⁰.

Эти реалии вместе составляли то, что можно было бы назвать неоспоримым доказательством необходимости военной реформы. Вооруженные силы, доставшиеся в наследство России, были слишком велики, они деградировали, были неудачно дислоцированы, страдали от острого дефицита финансирования и были привязаны к непомерно раздутой оборонной промышленности, содержать которую не представлялось возможным. Способность этого наследия эффективно выполнять боевые или иные важные задачи вызвала сомнение и неуклонно снижалась. В начале 1990-х годов сложилось общее мнение, что Россия утратила свою военную мощь. Ясно, что с практической точки зрения нужно было что-то делать, чтобы превратить российские вооруженные силы в эффективный инструмент руководства страны.

¹⁹ См. *SIPRI Yearbook, 1992*, p. 205, по оценкам которого Россия получила 75,1 процента советских оборонных предприятий.

²⁰ О конверсии российского военно-промышленного наследия см. *Kevin O'Prey. A Farewell to Arms? Russia's Struggles with Defense Conversion*. New York: Twentieth Century Fund Press, 1995.

Устаревшие стратегические концепции

Доводы в пользу военной реформы в значительной степени подкреплялись фундаментальными стратегическими и политическими соображениями. В плане широкой стратегии основной задачей России было определить свою национальную идентичность и свое место в мире²¹. Помимо военного потенциала (технической составляющей военной мощи) Россия получила от Советского Союза концептуальное наследство — геостратегические расчеты и военную доктрину (программное обеспечение военной мощи), которые не вписывались в реальности нового Российского государства. Территория страны уменьшилась, иным стало ее географическое положение. Россия перестала быть глобальной супердержавой. Прекратилось ее смертельное противостояние с Соединенными Штатами. У нее сложились совершенно другие отношения со странами Западной Европы. По большей части своей периферии она граничит с совершенно другими государствами. Советские вооруженные силы 1980-х годов соответствовали представлениям об угрозе, амбициям, стратегиям и потребностям политического соперничества совершенно другого государства, игравшего совершенно другую роль на мировой сцене.

России предстояло найти свое место в мире, и ее выбор мог (или должен был) в огромной степени повлиять на формирование вооруженных сил, которые отвечали бы ее нуждам. На повестке дня стояли и остаются до сих пор нерешенными основополагающие вопросы. Видит ли себя Россия европейской или

²¹ Глубокий анализ места России в мире дается в таких работах, как: *Fiona Hill. The Borderlands of Power: Territory and Great Power Status in Russia at the Beginning and at the End of the 20th Century*, in *Zvi Gitelman, Lubomyr Hajda, John-Paul Himka, and Roman Solchanyk, eds. Cultures and Nations of Central and Eastern Europe: Essays in Honor of Roman Szporluk*. Cambridge, MA: Harvard University Press for Harvard Ukrainian Research Institute, 2000 и *Sergei Medvedev. Russia at the End of Modernity: Foreign Policy, Security, Identity*, in *Sergei Medvedev, Alexander Kononov, and Sergei Oznobishev, eds. Russia and the West at the Millennium: Global Imperatives and Domestic Policies*. Garmisch-Partenkirchen, Germany: George C. Marshall European Center for Security Studies, August 2002, pp. 33-54. Эта же тема затрагивается в ряде статей сборника *Celeste A. Wallander, ed. The Sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*. Boulder, CO: Westview Press for the John M. Olin Critical Issues Series, 1996.

азиатской державой? Предусматривает ли она возможность интеграции со своими бывшими противниками в Западной Европе или они вызывают у нее обеспокоенность? Какие отношения желательны и возможны с Вашингтоном и Пекином? Как намерена Россия строить отношения с тем образованием, которое какое-то время именовалось ближним зарубежьем, — огромной, примыкающей к российским границам территорией, на которой расположились более десяти независимых и во многих случаях нестабильных государств?

В более широком плане новорожденная Россия должна была, разумеется, в первую очередь подготовить основные строительные блоки, из которых складывается безопасность любой страны: ей предстояло определить свои интересы, выявить угрозы этим интересам и выбрать военные средства, доступные по средствам и соответствующие задаче отражения таких угроз. В начале 1990-х годов казалось несомненным, что Россия должна будет найти себе новое определение и что такое переосмысление ее роли приведет к принятию стратегических концепций, отражающих новое состояние Российского государства. Это переосмысление роли и выбор соответствующей стратегической доктрины могли иметь самые важные последствия для российских вооруженных сил. И в самом деле, в идеале реформа вооруженных сил России должна была опираться на стратегическую концепцию, формулирующую интересы, угрозы и потребности государства.

Как указывается на нижеследующих страницах, Россия с момента своего рождения в 1991 году пыталась выработать стратегическую концепцию — доктрину национальной безопасности, — отвечающую ее новому положению в мире, реалистичную в оценке потенциальных угроз и оборонных потребностей, соразмерную имеющимся ресурсам, способную мобилизовать широкую поддержку в стране. Важно отметить, что такая стратегическая концепция, чтобы быть действенной в практическом смысле, должна определять образ мыслей и поведение российского министерства обороны и иметь реальное влияние на выбор приоритетов в военных расходах, на формирование и развертывание вооруженных сил. После 1991 года предпринимались попытки сформулировать и систематизировать новую российскую доктрину национальной безопасности, в том числе в таких документах, как проект концепции национальной безопасности 1992 года, концепция национальной безопасности 1997 года, концепция национальной безопасности 2000 года и еще одна — концепция, сформулированная

в 2003 году²². Сущностное содержание и эволюция этих концепций рассматриваются в последующих главах, прежде всего в главе Павла Баева, посвященной нелегкому процессу выработки политики национальной безопасности России в 1990-е годы.

Таким образом, прогнозы относительно стремления России выработать новую стратегическую концепцию оправдались. Однако оказалось, что весь этот ряд изложенных в документах стратегических концепций мало повлиял на проведение военной реформы. В каждой из них содержались по-разному сформулированные, но одинаково нереалистичные оценки угроз, они не получили необходимой внутренней поддержки, не учитывали жесткие финансовые ограничения и так или иначе не выдержали практической проверки. Они так и не предложили модели для военной реформы, которую гражданские и военные лидеры рассматривали бы как руководство для будущей военной политики. В самом деле, как писал Марк Креймер о концепции национальной безопасности от января 2000 года, "многие принимаемые в России документы почти сразу же забываются и никак не влияют на политику. Мало кто помнит, что говорилось в той или иной из предыдущих [стратегических] концепций или что такая концепция вообще существовала. Вполне вероятно, что последний из принятых документов тоже будет значить очень мало"²³. К тому же выяснилось, что многие русские, в том числе политическая и военная элита, не хотят расставаться с мечтами о статусе великой державы и предпринимают "дальнейшие усилия", нацеленные на "поддержание величия России"²⁴. А ведь в начальный период существования нового Российского государства считалось, что вслед за осознанием Москвой своей новой роли в мире и выработкой новой стратегической концепции должна со всей неизбежностью последовать военная реформа. Только так Россия могла бы в конечном счете иметь в своем распоряжении военный потенциал, отвечающий ее потребностям. Считалось,

²² Подробное рассмотрение этих попыток можно найти в: *Celeste A. Wallander*. Russian National Security Policy in 2000. PONARS Policy Memo no. 102. Cambridge, MA: Harvard University, January 2000.

²³ *Mark Kramer*. What Is Driving Russia's New Strategic Concept? PONARS Policy Memo no. 103. Cambridge, MA: Harvard University, January 2000, p. 3.

²⁴ *Pavel Baev*. Putin Reconstitutes Russia's Great Power Status. PONARS Policy Memo no. 318. Cambridge, MA: Harvard University, November 2003, p. 1.

что это одна из важнейших мотиваций для проведения военной реформы.

Тоталитарные вооруженные силы

К этим практическим и стратегическим побудительным мотивам проведения военной реформы следует добавить серьезнейший политический фактор: Россия не просто новое государство, это государство, находящееся в стадии глубокой политической и социальной трансформации, направленной на обеспечение демократии, открытого, прозрачного общества и рыночной экономики. России необходимо было сконструировать военную машину, отвечающую новым внутренним политическим реалиям. Разумеется, "оборонная" бюрократия и военная организация советского типа, унаследованные Москвой, неприменимы в демократизирующейся России. Это тяжелое административное наследие отражает тоталитарное прошлое, которое многие русские хотели бы оставить позади. Советский военный комплекс был во многих отношениях автономной структурой, привыкшей к тому, что это государство и общество служат его интересам, а не наоборот. Ему было позволено действовать, ни перед кем не отчитываясь, он был отгорожен от общественного контроля и политического надзора. Такое положение немыслимо в демократической России. Поэтому в той степени и по мере того, как политические реформы в России будут продвигаться вперед и достигать успеха, будет очевидна необходимость и неизбежность военной реформы.

Кроме того, считалось общепризнанным, что неотъемлемой частью всего проекта военной реформы является демократическое реформирование армии. До тех пор, пока российские военные, которых полностью устраивало их положение в советской системе, будут оставаться неподотчетными перед политической властью, перспективы проведения столь необходимой широко-масштабной реформы не будут проглядываться. Демократической России нужны вооруженные силы, которые она могли бы формировать и контролировать. Соответственно, демократизация российского военного комплекса бесспорно является первым важнейшим шагом в осуществлении проекта военной реформы. Как пишет Джекоб Кипп, начальным этапом реформы российских вооруженных сил должно стать "преодоление советского наследия в виде милитаризованного государства, общества и экономики. Для этого необходима эффективная система граж-

данского контроля над военными"²⁵. Казалось вполне разумным предположить, что подчинение гражданской власти, подотчетность законодательной власти и соответствие стандартам более открытого и прозрачного общества, вне всяких сомнений, коренным образом изменят сущность российских вооруженных сил и будут способствовать их глубокому реформированию. Политически преобразованная Россия создаст реформированные вооруженные силы. По крайней мере, так казалось²⁶.

Чеченская катастрофа

В добавлении ко всем прочим веским причинам проведения военной реформы Россия в 1994 году оказалась вовлеченной в трагическую и злосчастную чеченскую военную авантюру, которая ярко высветила недостатки и неэффективность российских вооруженных сил²⁷. В Чечне российская армия оказалась неспособна ответить на относительно слабый вызов небольших вооруженных группировок, ведущих повстанческие операции невысокой интенсивности. Со всей очевидностью обнаружилось, что российская армия плохо подготовлена, недостаточно мотивирована, плохо вооружена, плохо снабжается и имеет слабое руководство²⁸. Как пишет Рой Эллисон в своей главе, прими-

²⁵ *Jacob Kipp*. Russian Military Reform: Status and Prospects. Ft. Leavenworth, KS: Foreign Military Studies Office, June 1998, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/agency/rusform>, p. 3 сетевой версии.

²⁶ В качестве примера ранней, всецело пессимистической и, увы, довольно точной оценки попыток России демократизировать вооруженные силы см. *Stephen J. Blank*. Russian Defense Legislation and Russian Democracy. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, August 17, 1995. Бланк приходит к выводу, что "Россия движется назад во взаимоотношениях между гражданским обществом и военными и в отношении демократии" (p. 32).

²⁷ Подробный анализ российского чеченского опыта можно найти в: *Anatol Lieven*. Chechnya: Tombstone of Russian Power. New Haven, CT: Yale University Press, 1999. Анализ доводится до наших дней в: *Matthew Evangelista*. The Chechen Wars: Will Russia Go the Way of the Soviet Union? Washington, DC: Brookings Institution, 2003.

²⁸ Обнаружившаяся неэффективность российской армии анализируется, к примеру, в: *Olga Olikier and Tanya Charlick-Paley*. Assessing Russia's Decline: Trends and Implications for the United States and the U.S. Air Force. Santa Monica, CA: RAND, 2002, pp. 70-72.

тивная тактика России в первой чеченской войне, в том числе массированное, ужасающее по последствиям и по большей части беспорядочное использование огневых средств, отражала почти полное неумение российских военных адаптироваться к конфликтам малой интенсивности и повстанческим действиям, с которыми им с наибольшей вероятностью придется иметь дело на своей беспокойной южной периферии.

Несколько лучше Россия действовала во вторую чеченскую войну, начавшуюся в 1999 году. Но бесспорная победа пока так и не достигнута²⁹. В целом российский военный опыт в Чечне продемонстрировал, что российские вооруженные силы находятся в чрезвычайно плохом состоянии и на редкость неэффективны. После Чечни стало предельно ясно, что Россия не располагает военным инструментом, способным ответить на вызовы безопасности страны, с которыми ей, весьма вероятно, придется столкнуться. Может ли быть более убедительным аргумент в пользу реформы³⁰?

В целом налицо целый ряд факторов, настойчиво подталкивающих к военным реформам в России. И действительно, мно-

²⁹ О продолжающихся трудностях России в Чечне см. *Aleksandr Golts. Putin and the Chechen War: Together Forever. — Moscow Times, February 11, 2004.*

³⁰ В литературе по инновациям в военной сфере поражение определяется как потенциально самый сильный стимул реформы. Но в этой литературе ведутся горячие споры о предпосылках успешных инноваций, среди которых называются международные, организационные, культурные, технологические и стратегические факторы. Военная реформа в России вписывается в этот контекст и представляет любопытный пример того, как побудительные причины военных инноваций и барьеры на их пути сталкиваются между собой. Ниже приводятся некоторые из работ по этому вопросу: *Barry R. Posen. The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986*, где анализируются международные и организационные предпосылки инноваций; *Stephen Peter Rosen. Winning the Next War: Innovation and the Modern Military. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991*, где особое внимание уделяется истокам инноваций в сфере военного истеблишмента; *Elizabeth Kier. Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997*, где итоги проведения военной политики объясняются с точки зрения стратегической культуры, и *Michael O'Hanlon. Technological Change and the Future of Warfare. Washington DC: Brookings Institution, 2000*, где оценивается воздействие технологии на военную доктрину.

гие исследователи убедительно доказывали, что Россия стоит перед лицом кризиса в военной сфере, что делает военную реформу неотложной и крайне необходимой³¹.

РАЗНЫЕ МОДЕЛИ РОССИЙСКОЙ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ

При наличии столь весомых аргументов в пользу военной реформы в России не приходится удивляться, что она значилась в политической повестке дня Москвы с самого момента распада Советского Союза. И действительно, можно удивляться лишь тому, что вопрос о военной реформе не поднимался еще чаще и с еще большей настойчивостью. О военной реформе постоянно велись споры, но не всегда эта проблема обсуждалась публично и не всегда ей придавали должную политическую значимость.

Величайшая линия разлома в российских дискуссиях о военной реформе проходит между двумя лагерями — мощным российским военным истеблишментом, который противится реформам (пока по большей части успешно), и теми, кто стоит за глубокое реформирование армии. Этот раскол имел место даже в правительстве России, проявившись в трениях конца 1990-х годов между ориентированным на реформу ельцинским Советом обороны и министерством обороны³². Однако и между самими реформаторами ведутся споры относительно характера и содержания необходимых реформ, их надлежащей последовательности и очередности, требуемого уровня расходов из оборонного бюджета на проведение реформ и так далее. Быть может, эти разногласия ослабляют позиции реформаторов в их борьбе с консерваторами, но в действительности расхождения между

³¹ Хорошим примером может служить работа *Stephen J. Blank. Russia's Armed Forces on the Brink of Reform*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, March 16, 1998. Бланк тогда высказал предположение, что российские вооруженные силы "быстро приближаются к критической точке" (р. V).

³² См., например, *Alexander Konovalov and Sergei Oznobishev. Russian Armed Forces: Perspectives of Military Reform and Evolution of Military Doctrine*. Moscow: Institute for Strategic Assessment, June 1999, особенно pp. 18-24, где дается обзор некоторых предложений по военной реформе и описываются расхождения между Советом обороны и министерством обороны.

реформаторами невелики в сравнении с той пропастью, которая разделяет сторонников и противников преобразований. В самом деле, хотя разные российские партии и военные аналитики предлагают свои, отличные от других, варианты программы реформ, различия в деталях имеют меньшее значение, чем общая платформа реформистского сообщества по основным направлениям реформ.

Какие реформы предлагаются одними и встречают сопротивление других? Российская программа военных реформ прямо вытекает из обрисованных выше императивов. Сложная, неустойчивая политическая обстановка в России иногда приводит к путанице и неорганизованности в спорах о реформах, в результате чего конкретные вопросы рассматриваются вне логического порядка или в отрыве от других, тесно связанных с ними вопросов. Иногда какая-либо проблема (например, способы набора на военную службу) приобретает символическое значение и служит полем битвы между сторонниками и противниками реформ. Однако вполне возможно расположить предлагаемые модели военной реформы в России в определенном логическом порядке (даже отдавая себе отчет в том, что споры в России этому порядку не следуют).

Что, по мнению сторонников военной реформы, нужно России?

Более демократическая армия

Военная организация, унаследованная от Советского Союза, была продуктом глубоко тоталитарного политического строя. Россия нуждается в военном истеблишменте, совместимом с демократической системой. Прежде всего это подразумевает коренное изменение взаимоотношений гражданской власти с военными и подчинение военных гражданскому руководству. Эта общая цель, в свою очередь, предполагает проведение ряда соответствующих реформ. Гражданские лица должны играть гораздо большую роль в министерстве обороны России, в том числе на самом высоком уровне. Российский военный истеблишмент должен стать гораздо более прозрачным, чтобы его политика, его деятельность были более зримыми и могли более широко обсуждаться в рамках бурно развивающегося гражданского общества страны. Российские военные должны стать в большей степени подотчетными перед политической властью и должны

постоянно находиться под контролем со стороны законодателей, обладающих достаточной информацией для вынесения взвешенных суждений. И, что особо важно, российские гражданские власти должны играть решающую роль в определении расходов; сами военные не вправе определять, на что тратить доллары, выделенные на оборону.

Более реалистичная и взвешенная стратегическая концепция

Российские военные с неохотой расстаются с привычной и близкой им стратегической концепцией, оставшейся от советского периода. В частности, как особо отмечается в главах Павла Баева и Алексея Арбатова, российские военные упорствуют в своих убеждениях в том, что широкомасштабная танковая война с промышленно развитыми странами Запада составляет важнейший элемент планируемых действий в особой обстановке. Российские военные не хотят расстаться с мыслью об угрозе со стороны НАТО, несмотря на огромные изменения, происшедшие после распада Советского Союза. Эта заикленность на главной советской геостратегической концепции отражает желание российских военных сохранить свой привилегированный статус, распоряжаться громадными ресурсами и оправдывать сохранение колоссальных сил, в основном организованных по советскому образцу. Она также подпитывает надежды на то, что российские вооруженные силы однажды вернут себе великодержавный статус. Не только российские военные, но и часть политической элиты по-прежнему жаждет вернуть этот статус или, по крайней мере, желает вернуться к жесткой внешней политике, в том числе к региональному доминированию³³.

Российские сторонники военных реформ отвергают этот образ мыслей как нереалистичный и ошибочный. Он нереалистичен, потому что Россия просто не имеет ресурсов для соревнования с Западом в военной области, к тому же такое соревнование в новой международной обстановке ей и не нужно. Можно предположить, что Россия скорее присоединится к НАТО, неже-

³³ См., например, *Stefan Wagstyl and Andrew Jack. West Watches Nervously as the Kremlin Raises Its Flags. — Financial Times, March 3, 2004*, где говорится о растущей агрессивности российской внешней политики и высказывается мнение, что Москва все в большей степени доминирует над своими соседями, особенно бывшими республиками Советского Союза.

ли будет с ней воевать. Какой тогда смысл основывать оборонную политику на ожидании большой войны в Европе? Кроме того, этот старый советский менталитет ошибочен, потому что он оставляет практически без внимания угрозы и вызовы безопасности, с которыми России действительно необходимо считаться. С точки зрения большинства реформаторов, российская оборонная политика должна сосредоточиться главным образом на угрозах и проблемах, исходящих с ее южной периферии (в том числе из приграничных регионов самой России, таких как Чечня). Реальные вызовы безопасности России не имеют ничего общего с тем, что можно было бы описать как массированную угрозу со стороны Запада. Они, напротив, связаны с проведением разного рода операций малой интенсивности, в том числе миротворческих, контрповстанческих и антипартизанских операций, а также с противодействием терроризму. Поскольку российские военные руководствовались другой стратегической концепцией, армия оказалась плохо подготовленной для решения таких задач и проявила себя крайне неэффективной. Как пишет Баев в своей главе, Российские вооруженные силы не хотят и не могут выполнять необходимые задачи, поскольку сосредоточены на подготовке к действиям в нереалистичных и маловероятных ситуациях. По мнению сторонников реформ, российская армия должна руководствоваться новой стратегической концепцией, которая более реалистично оценивала бы состояние безопасности нового Российского государства и предлагала бы более реалистичный план действий. Если бы такая концепция была принята и проводилась в жизнь, это имело бы самые благоприятные последствия для широкого процесса реформирования военной сферы в целом.

Надлежащее финансирование вооруженных сил

Советские военные в льготном порядке получали огромные бюджетные ассигнования и экономические ресурсы. В постсоветский период ситуация с вооруженными силами почти полностью изменилась. Их существование определяется суровой реальностью бюджетных ограничений. Внутренняя нестабильность России, переживаемые ею экономические трудности крайне ограничили ресурсы, выделяемые министерству обороны. Как утверждает в своей главе Алексей Арбатов, России приходится жить в условиях острых расхождений между желаемым и возможным.

Ежегодный процесс утверждения бюджета в Думе — это тот политический контекст, в рамках которого поднимаются вопросы военной реформы. Но он образует и финансовый контекст, который должен учитываться, если мы хотим, чтобы военные реформы были реалистичными. Какие реформы возможны в условиях существующих финансовых ограничений? Какие дополнительные возможности открываются в случае выделения дополнительных ассигнований?

Как показано в главе Арбатова, многие российские сторонники военных реформ считают, что оборонные расходы слишком малы, что они находятся ниже уровня, необходимого для создания в России вооруженных сил, способных защищать и продвигать ее интересы. Поэтому реформаторы стоят за увеличение расходов на оборону — хотя размеры предлагаемых увеличений относительно скромны, учитывая то, что российское правительство по-прежнему испытывает финансовые трудности. Но проблема заключается не просто в том, чтобы тратить больше. Реформаторы полагают, что Россия должна расходовать деньги иначе, что она не может позволить военному истеблишменту тратить их так, будто российская армия — это та же советская армия, только меньших размеров. Это основная причина, почему реформаторы стремятся к изменению взаимоотношений гражданской и военной властей (с тем, чтобы гражданские власти имели возможность настоять на других, более приемлемых приоритетах в расходовании средств). Это объясняет, почему сторонники реформ стоят за совершенно другие вооруженные силы.

Более профессиональная армия

Одним из ключевых предпосылок к созданию тех новых вооруженных сил, за которые ратуют реформаторы, является переход к профессиональной, формируемой целиком и полностью на добровольной основе армии (в российском контексте это называется контрактной системой комплектования личным составом). Этот подход резко отличается от принципа массовой мобилизации, основанной на всеобщей воинской повинности, которому отдает предпочтение российский оборонный истеблишмент. Система призыва на военную службу может, разумеется, обеспечить значительно большую численность вооруженных сил, чем это возможно при профессиональной армии. Даже

Соединенные Штаты при всем их богатстве сократили численность личного состава после того, как во время вьетнамской войны призыв был прекращен. Однако, по мнению российских сторонников военных реформ, опора на массовый призыв приводит к набору большого числа морально подавленных, плохо подготовленных солдат, из которых формируются части, не способствующие приращению боеспособных вооруженных сил. Действительно, многие части российской армии считаются неэффективными и не готовыми к использованию в какой-либо серьезной ситуации, но при этом они поглощают ресурсы, которые можно было бы потратить с большей пользой. Кроме того, массовая мобилизационная армия, ассоциирующаяся с постоянным призывом, отражает советскую одержимость идеей войны против НАТО в Европе — стратегической идеей, которую реформаторы считают анахронизмом и которую они хотели бы оставить в прошлом.

Российским интересам гораздо более отвечала бы, утверждают реформаторы, значительно меньшая по численности, но целиком профессиональная и хорошо подготовленная армия, сформированная из надежных и действенных частей, которые могли бы быть эффективно использованы в случае принятия руководством решения о развертывании вооруженных сил. При меньшей по численности армии России необходимо будет отказаться от избыточного офицерского состава, унаследованного ею от Советского Союза. Необходимый и оправданный в условиях мобилизационной армии офицерский корпус является дорогостоящим излишеством при формировании вооруженных сил на профессиональной основе. Вместо того, чтобы тратить время и средства на обучение в очень ограниченных рамках большого числа призывников, профессиональные военные сосредоточат усилия на подготовке численно меньшего, но хорошо обученного личного состава. Такая армия, считают реформаторы, будет куда более боеспособной, чем разваливающаяся призывная армия, которая есть сегодня у России.

Этот вопрос о методах комплектования вооруженных сил является центральным в ожесточенных спорах вокруг военной реформы в России. Переход к контрактной системе и формирование на ее основе небольшой профессиональной армии раз и навсегда положат конец массовой советской армии. Это похоронит надежды на возрождение вооруженных сил по советскому образцу. Это будет означать отказ от планирования полномасш-

табных войн против НАТО. Это покончит с военной карьерой многих офицеров, число которых избыточно. По этим причинам сторонники военной реформы считают профессиональную армию ключом к успеху, а ее противники преисполнены решимости противостоять любым шагам в этом направлении. Эти линии расхождения четко обозначены ниже, в главе Алексея Арбатова.

Более современные, более боеготовые вооруженные силы

С крушением Советского Союза модернизация российских вооруженных сил застопорилась. Сократились закупки новых систем оружия. Еще меньше систем было сконструировано и разработано. Для российского оборонного комплекса 1990-е годы явились потерянным десятилетием в смысле модернизации. С точки зрения российских сторонников военной реформы, эта реальность полностью противоречит ясным урокам данного периода. Начиная с Войны в заливе 1991 года стало очевидным, что использование новейших технологий дает громадный выигрыш в смысле военной эффективности. Захватывающая дух военная мощь оружия высоких технологий, продемонстрированная вооруженными силами США в Косово и во время второй Войны в заливе, лишь подкрепила вывод о том, что безопасность России не могут обеспечить вооруженные силы, оснащенные технически устаревшим вооружением. По мнению российских сторонников военной реформы, эти реальности имеют огромное значение для оборонной политики России.

Реформаторы, к примеру, утверждают, что должен быть изменен баланс между расходами на снабжение нынешней российской армии и вложениями в будущий военный потенциал. На их взгляд, будущее обкрадывается, пока российский оборонный комплекс вкладывает большую часть своих ресурсов просто в поддержание нынешних крупных, сформированных по призыву вооруженных сил. Реформаторов особенно беспокоит снижающийся технологический уровень российской армии. Они настаивают на придании приоритета военным НИОКР, а также на качественном совершенствовании вооружения. Как утверждает в своей главе Арбатов, "широкомасштабное перевооружение" российской армии необходимо, чтобы наверстать потерянное для модернизации десятилетие.

Одна из тесно связанных с этим проблем касается готовности российских вооруженных сил. Многие части российской армии находятся на низком уровне готовности и не могут быть эффектив-

но развернуты в большинстве случаев возникновения особой обстановки. Было бы гораздо лучше, считают реформаторы, иметь значительно меньшие силы, поддерживающие более высокие уровни готовности. Такие силы действительно были бы более полезны для использования в тех сценариях, когда российские лидеры захотели бы или были вынуждены применить силу. Они были бы готовы к быстрому развертыванию, и не потребовалось бы время для мобилизации и обучения личного состава.

Для многих реформаторов вопросы модернизации и готовности связаны с проблемой комплектования вооруженных сил личным составом. В настоящее время российский оборонный комплекс тратит значительную долю своих ресурсов просто на продовольственное обеспечение личного состава, сохранение частей и содержание вооружения, предназначенного для основанной на призыве массовой мобилизационной армии, унаследованной от Советского Союза. Меньшую по численности профессиональную армию, хотя и более дорогостоящую в пересчете на одного военнослужащего, было бы легче обеспечить модернизированным снаряжением, она изначально находилась бы на более высоком уровне готовности и в случае разумного определения ее численности позволила бы даже высвободить бюджетные ресурсы, которые могли бы пойти на инвестиции и модернизацию (как показывают расчеты, приведенные в главе Арбатова.)

Армия, отвечающая оперативному назначению

Военное руководство России сталкивается с целым рядом угроз безопасности страны, особенно вдоль ее южной периферии, которые представляют собой конфликты и разного рода вызовы малой интенсивности (от террористических и партизанских действий до миротворческих операций и действий по поддержанию мира). Отвечая на эти вызовы, Россия вынуждена опираться на военный инструмент, который вовсе не приспособлен для выполнения этих ставших ныне обычными задач. Как уже говорилось, российские военные по-прежнему глубоко привержены идеям, оставшимся от советского периода, среди которых преобладает предвидение широкомасштабной танковой войны. Реформированная армия, настаивают ее сторонники, будет подготовлена, вооружена и ориентирована на сценарии, в соответствии с которыми сегодняшней армии нередко приходится действовать.

ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ РЕФОРМ

Российское государство появилось на свет в обстановке, настоятельно, мощно и, казалось бы, безусловно требовавшей проведения военной реформы. В новой России, как мы уже видели, появилась вполне разумная, комплексная и последовательная программа военной реформы, нацеленная на решение различных проблем и преодоление недостатков, которые, как казалось, могли быть устранены только с помощью реформы. И все же из того, что произошло после 1991 года (и о чем убедительно свидетельствуют нижеследующие главы), приходится сделать поразительный вывод, что в отношении реформы достигнуто очень мало. Конечно, в российских вооруженных силах произошли заметные перемены — прежде всего, их вынужденное сокращение в силу финансовых затруднений. Но результатом этого явилась не новая российская армия, а уменьшенная и деформированная версия советской армии. Стивен Бланк приходит к выводу, что Россия в целом не восприняла всерьез аргументы в пользу проведения военной реформы: "Россия не сумела создать надлежащую государственную структуру, которая взяла бы на себя выработку и проведение действенной и разумной оборонной политики. Она не поставила под эффективный гражданский демократический контроль свои многочисленные военные организации и множачиеся полувоенные формирования, находящиеся под частным контролем. Она не выработала и не поддержала концепцию национальных интересов России или стратегию их защиты, соответствующую реальному потенциалу и вооруженным силам страны. Ей не удалось создать вооруженные силы, которые были бы способны отразить угрозы национальным интересам России или хотя бы определить как сами эти угрозы, так и эти интересы"³⁴. Ни политические перемены внутри страны, ни фундаментальное из-

³⁴ Blank. *Russia's Armed Forces on the Brink of Reform*, p. 1. См. также *Stephen Blank. This Time We Really Mean It: Russian Military Reform. — Russia and Eurasia Review*, January 7, 2003, p. 5, где он приходит к сходному выводу: "Несмотря на семнадцать лет призывов к проведению военной реформы, восходящих еще к временам Михаила Горбачева, ничего существенного не произошло. Напротив, многочисленные военные организации воспротивились всем попыткам создать профессиональную, демократически подотчетную и технологически боеспособную армию, способную оценить и отразить реальные угрозы сегодняшнего дня".

менение баланса сил на международной арене, ни катастрофическое сокращение бюджета, ни военное поражение не привели к проведению глубоких военных реформ в России. Это дает основания предполагать, что даже кажущихся бесспорными аргументов в пользу проведения реформ недостаточно для того, чтобы преодолеть мощное противодействие.

Очевидно, что стойкое сопротивление переменам со стороны консервативных военных служит главным объяснением провала военной реформы в России на сегодняшний день. Согласно одной из оценок, российские военные "завязли в трясине попыток сохранить прошлое", "желая сберечь армию советского образца и как можно больше из наследия старой советской системы"³⁵. Но сама по себе оппозиция военной реформе со стороны российских военных не в состоянии разумно объяснить неудачу попыток реформирования. Почему российским военным удалось сорвать проведение реформы? Как им удалось преодолеть факторы, которые, казалось бы, вынуждали заняться реформами, а также восторжествовать над теми, кто отстаивал необходимость их проведения? Почему более чем через десять лет после крушения Советского Союза российскому военному истеблишменту все еще позволено существовать в ущербном и деморализованном состоянии и одновременно отвергать все серьезные попытки его реформирования? Как могло получиться, что единственные значимые победы российских генералов были достигнуты ими в борьбе со сторонниками реформ внутри страны?

На пути военной реформы стоят многочисленные и мощные потенциальные препятствия (что вполне понятно, учитывая, что им удалось опровергнуть убедительные аргументы в пользу реформ). В ходе дебатов по этому вопросу выявились как минимум десять объясняющих это причин, которые почти всегда дополняют, а не исключают друг друга. Следующие соображения позволяют понять причины провала реформ, несмотря на все аргументы в их пользу.

Одна группа таких причин затрагивает внутренние политические факторы и связана с недостатками политической власти и политических элит, которые оказались неспособны объеди-

³⁵ *Colin Robinson*. Russian Armed Forces: Reaching Fitfully toward a Professional Force. Washington, DC: Military Reform Project, Center for Defense Information, July 26, 2002, <http://www.cdi.org/mrp/russian-mr>, p. 1 сетевой версии.

нить силы в своих собственных рядах и добиться решающего перевеса по этому кругу вопросов.

Слабость российской политической власти

Преодоление оппозиции со стороны российских военных потребует мощного вмешательства российского политического руководства. Только это может сломить сопротивление верховного военного командования и заставить его принять перемены, которые ему ненавистны и которые приведут к разрушению тех вооруженных сил, которые оно хотело бы сохранить. Но в условиях нестабильности политической ситуации, сложившихся в России после развала Советского Союза, ни один из лидеров не хотел вступать в конфронтацию с военными. Согласно этому аргументу, российские политические лидеры были слишком слабы, а российские военные слишком политически сильны, чтобы допустить такое вмешательство в военные дела со стороны гражданской власти, которое привело бы к глубоким реформам. По заключению одного из экспертов, "неудача российской военной реформы коренится в слабости гражданского контроля, в ущербности процесса демократизации в России"³⁶.

Поскольку внутренняя политическая переменная столь важна для определения судьбы военной реформы в России, при оценке хода дискуссий о реформе необходимо в первую очередь учитывать перемены в руководстве и изменения в статусе и влиянии ключевых фигур. Так, когда Владимир Путин неожиданно и внезапно вознесся на вершину власти в России (сначала как премьер-министр, а затем как президент), в литературе о военной реформе стали широко обсуждаться последствия этого события для российских вооруженных сил. Некоторые утверждали, что Путин будет достаточно силен и решителен, чтобы двинуть реформы вперед. Херспринг, например, утверждает, что "Путин движется по пути реформирования вооруженных сил... Сейчас он сосредоточил внимание на выборе модели фундаментальной реформы, столь важной для будущего России"³⁷. Другие отмечают близость Путина к российским военным и его желание поддерживать хорошие отношения с высшим командованием (не в последнюю

³⁶ Zoltan Barany. Defense Reform, Russian Style: Obstacles, Options, Opposition. University of Texas, Austin, February 2004, p. 4.

³⁷ Herspring. Putin and Military Reform, p. 1.

очередь ввиду его стремления начать вторую чеченскую войну, что сделало военных важнейшим элементом его политики); из этого можно было заключить, что он вряд ли потребует от военных проведения глубоких реформ вооруженных сил, по крайней мере в ближайшее время. Напротив, Путин и военные переживали свой "медовый месяц"³⁸. Но в целом очевидна тенденция указать на мощные факторы, делающие маловероятным успешное проведение Путиным политики военной реформы. Какими бы ни были намерения Путина, утверждает Кимберли Зиск, "процесс реформ тормозится"³⁹. Брайан Тейлор приходит к аналогичному выводу, что "на пути возрождения российских вооруженных сил не исчезли многочисленные и серьезные препятствия"⁴⁰.

Одним из таких препятствий на пути введения гражданского контроля является необходимость для политических лидеров России периодически опираться на военных в борьбе с внутренними противниками, как это было с президентом Ельциным в начале 1990-х годов. Другое препятствие такого рода связано с опасением, что активное наступление на интересы военных может спровоцировать их вмешательство во внутреннюю политику с возможными роковыми последствиями такого развития событий. Как отмечает Тейлор, на всем протяжении ельцинского десятилетия "возможность [военного] переворота... оставалась реальной"⁴¹. Военные (особенно в широком понимании, включающем оборонную промышленность), как минимум, образуют многомиллионную группу влияния, группу слишком большую, чтобы ей могли с легкостью противостоять демократически настроенные и ответственные политики. Короче говоря, в сфере внутренней политики для политического лидера, решившегося на прямую конфронтацию с российскими военными по поводу

³⁸ Образ "медового месяца" присутствует, например, в: *Brian Taylor. Putin and the Military: How Long Will the Honeymoon Last?* PONARS Policy Memo no. 116. Cambridge, MA: Harvard University, April 2000.

³⁹ *Kimberly Marten Zisk. Putin and the Russian Military.* PONARS Policy Memo no. 155. Cambridge, MA: Harvard University, October 2000, p. 2.

⁴⁰ *Taylor. Putin and the Military*, p. 5.

⁴¹ *Brian D. Taylor. Politics and the Russian Army: Civil-Military Relations, 1689-2000.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 318. Тейлор утверждает, что сложившаяся в течение долгого времени организационная культура российских военных решительно свидетельствует против возможности военного переворота, но опасения такого рода все равно накладывают свой отпечаток на внутреннюю политику.

реформ, выигрыш был проблематичен, а проигрыш потенциально мог быть очень велик.

Недостаточная приверженность демократии

Считалось, что российские вооруженные силы советского образца несовместимы с подлинными демократическими преобразованиями в России. Следовательно, политические реформы неизбежно должны были привести к военной реформе. Однако движение России к подлинной демократии было прерывистым, неуверенным и неполным. Рабочая группа Фонда Карнеги за международный мир пришла к выводу, что "политическая система России не является ни полной диктатурой, ни консолидированной демократией, а чем-то промежуточным"⁴². Поэтому ветры демократии никогда не дули с достаточной силой, чтобы двинуть вперед проведение военной реформы. Кроме того, тенденции последних лет в России, особенно с усилением властных позиций президента Путина, похоже, указывают на прямо противоположное. Например, Джеймс Голдгейер считает, что "Россия становится все более авторитарной при президенте Владимире Путине"⁴³. Рабочая группа Фонда Карнеги также недвусмысленно утверждает, что "Россия движется в сторону автократии"⁴⁴.

После президентских выборов 2004 года, на которых у президента Путина не было серьезных соперников, его власть кажется прочной и непоколебимой. Как признает Алексей Арбатов в написанной им главе, складывается впечатление, что все больше внимания уделяется созданию сил внутренней безопасности для контроля над инакомыслием и оппозицией, даже за счет потребностей национальной безопасности. Арбатов указывает также, что такие нормы для демократического общества, как прозрачность, подотчетность и публичное обсуждение вопросов военной политики, еще по-настоящему не укрепились в России — несомненно, по той причине, что движение в сторону

⁴² Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov. *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2004, p. 1.

⁴³ James Goldgeier. *A New European Divide*. — *Washington Post*, March 28, 2004. На ту же тему см. Alex Rodriguez. *Russia's Putin: Monarch in All But Name*. — *Chicago Tribune*, March 28, 2004.

⁴⁴ McFaul, Petrov, and Ryabov. *Between Dictatorship and Democracy*, p. 2.

демократических реформ шло таким извилистым путем. Короче говоря, отсутствие стабильного продвижения по пути демократических преобразований привело к тому, что не сработал, как ожидалось, один из стимулов проведения военной реформы. Недемократические вооруженные силы в большей степени соответствуют более автократическому режиму, который, возможно, вызревает в России.

Иные приоритеты насыщенной политической повестки дня

Если бы российским лидерам приходилось думать только о военной реформе, тогда, вероятно, к настоящему моменту нечто существенное было бы уже сделано. Однако они были поглощены решением и других серьезных и масштабных задач. Это было время глубочайших преобразований, когда перед российской элитой во весь рост встали такие проблемы, как политические потрясения, повсеместные социальные неурядицы, острые экономические проблемы и периодические экономические кризисы, коренные изменения во внешней политике, не говоря уже о жестокой и затяжной гражданской войне. Военная реформа была далеко не единственным приоритетом и редко когда приобретала, если когда-либо приобретала вообще, первостепенное значение. В этом более широком контексте вовсе не удивительно, что российские лидеры уходили от задачи проведения военной реформы. У них было много других безотлагательных забот.

Безразличие политического класса к военной реформе

Если бы политическая элита России рассматривала военную реформу как задачу высшего порядка и срочности, эта реформа занимала бы более прочное место в иерархии приоритетов и более серьезные усилия были бы предприняты для проведения столь необходимых инноваций. Однако российская элита все более утрачивала интерес к военным проблемам⁴⁵. Частично это можно объяснить перегруженностью политической повестки дня проблемами более широкого значения, требующими немедленного решения. Отчасти это проистекает из убеждения в том, что громадные вложения Советского Союза в военную

⁴⁵ Этим наблюдением я обязан Дмитрию Тренину, который высказал его на совещании рабочей группы в Лондоне в мае 2003 года.

мощь не предотвратили его упадка и крушения; напротив, стремление во что бы то ни стало поддержать военную мощь, возможно, ускорило распад Советского Союза. Отчасти это объясняется ощущением того, что в обозримом будущем России не грозит серьезная опасность (угрозы безопасности России вдоль ее южных границ реальны и тревожны, но они исходят от небольших стран и связаны с конфликтами малой интенсивности). Частично это можно объяснить убеждением (которое склонно к самореализации), что серьезная крупномасштабная военная реформа невозможна в нынешних политических и экономических условиях, существующих в России. Каким бы ни было объяснение, военные проблемы не захватывают умы широких кругов политической элиты России, и это обстоятельство сужает политическую поддержку военной реформы и ослабляет импульсы к ее проведению.

Отсутствие консенсуса относительно военной реформы

Еще одним политическим фактором, ослаблявшим стимулы к проведению военной реформы, явилось то, что ни одна из реформистских идей не пользовалась единодушной поддержкой сколько-нибудь значительной части российского общественно-го мнения. Уже говорилось, что самая глубокая пропасть пролегла между крайне консервативными военными, стремящимися сохранить как можно больше из наследия прошлого, и гражданскими сторонниками реформы, которые хотят создать новые вооруженные силы для новой России. Результатом этих разногласий стали нескончаемые острые споры о доктрине, предварительных условиях реформы, ее целях и т. д., которые, однако, не привели к продвижению вперед, а завели в "тупик". Реформа застопорилась, разногласия не были преодолены⁴⁶. Кроме того, несмотря на наличие многих общих элементов в предложениях реформаторов, нет какого-либо единого плана реформы, которому было бы полностью привержено любое российское правительство, а также какой-либо единой программы, вокруг кото-

⁴⁶ *Tonya Putnam and Alexander Golts. The Vestiges of State Militarism: Why Military Reform Has Failed in Russia. Center for International Security and Cooperation, Stanford University, October 27, 2003.* Путнам и Гольц определяют эту ситуацию как "тупик", но приходят к выводу, что это не вполне удовлетворительное объяснение провала реформы.

рой могли бы объединиться реформистские силы из разных партий и с разными убеждениями. Поэтому стойкая решительность российских военных успешно сопротивляется реформаторским силам, которые в гораздо меньшей степени сплочены, менее связаны общностью взглядов и менее способны взять верх в спорах о политике в сфере безопасности.

На фоне этих политических факторов, предопределяющих ограниченность, слабость и размытость поддержки военной реформы, преимущество российского военного истеблишмента в этой схватке за будущее российской политики в сфере безопасности становится особенно рельефным, и тому есть ряд объяснений.

Традиция уважительного отношения к военным

К этим внутривнутриполитическим обстоятельствам можно добавить более фундаментальный фактор: давнюю, уходящую корнями в царские времена, российскую традицию уважительного отношения к военным и выведения их за рамки легитимного гражданского контроля. Со времен Петра Великого и становления России как великой державы военные считались "краеугольным камнем Российского государства". Отношение к военным как фундаменту государства глубоко пронизывает российскую историю и политическую культуру, оно сохраняется на протяжении нескольких столетий, несмотря на политические потрясения, в результате которых царский режим сменился советским, а тот, в свою очередь, современным посткоммунистическим порядком. Этот, по словам Тони Путнам и Александра Гольца, "государственный милитаризм" создает прочно устоявшуюся модель высокого авторитета и широкой самостоятельности российских военных, весьма эффективно противодействующую усилиям, направленным на проведение нежелательной для них реформы⁴⁷.

Никаких реформ во время войны в Чечне?

Трудности и неудачи российских вооруженных сил в Чечне выдвигаются в качестве сильного аргумента в пользу реформ. Но, по горькой для реформаторов иронии, на войну в Чечне часто

⁴⁷ Ibid. Это краткое изложение суммирует точку зрения Путнам и Гольца, считающих данный аргумент самым исчерпывающим объяснением провала военной реформы в России. Первая цитата взята со с. 25 их рукописи.

ссылаются как на причину, в силу которой реформу следует по меньшей мере отложить. Насколько это мудро, спрашивают критики, проводить фундаментальную военную реформу в разгар войны? Можно ли ожидать от российских военных, что они энергично займутся реформой, когда они втянуты в затяжной конфликт? И разве можно ожидать от российского политического руководства, что оно будет "продавливать" военную реформу против воли неподатливого военного командования, при этом одновременно требуя, чтобы военные сражались, погибали и побеждали в Чечне? "Унизительный, тяжелый характер первой чеченской войны, — утверждает Брайан Тейлор, — уничтожил все шансы на проведение серьезных военных реформ"⁴⁸. На то же указывает и Дмитрий Тренин: "Пока продолжается война, у верховного командования будет сильнейший политический контраргумент в ответ на требование проведения радикальной военной реформы... Разрушительное, разлагающее воздействие чеченской войны на российское общество в целом становится серьезным препятствием на пути модернизации и трансформации России. Военная реформа застопорилась"⁴⁹. Таким образом, и сторонники, и противники реформы используют войну в Чечне для обоснования своей позиции, и пока война продолжается, нет оснований полагать, что реформаторы возьмут верх в этом споре. Порочное следствие такого положения состоит, однако, в том, что российские военные не торопятся урегулировать чеченский конфликт, коль скоро он служит мощным препятствием на пути реформы, на их взгляд, крайне нежелательной.

Политика Запада как опора для российских военных

На российские споры о военной реформе, разумеется, оказывают влияние события в сфере международной безопасности. В частности, аргумент российских военных в пользу того, что

⁴⁸ Taylor. The Duma and Military Reform, p. 1.

⁴⁹ Dmitri V. Trenin. The Forgotten War: Chechnya and Russia's Future. Policy Brief no. 28. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, November 2003, p. 5. На то, что Чечня стала важным инструментом российских военных в их борьбе против реформ, указывает и Павел Баев: Pavel Baev. The Russian Army and Chechnya: Victory Instead of Reform, in Stephen Cimbala, ed. The Russian Military into the Twenty-first Century. London: Frank Cass, 2001, pp. 75-96.

они должны сохранять способность отразить потенциальную угрозу со стороны Запада — НАТО и Соединенных Штатов, — подкрепляется целым рядом политических шагов США и Запада, которые многие в Москве воспринимают как враждебные или явно противоречащие российским интересам. Например, в американской политике в сфере безопасности настойчиво звучит тема поддержания военного потенциала для обеспечения "щита" против возможного возникновения новой угрозы со стороны России. Поэтому в силе остается ядерная стратегия, по-прежнему в основном направленная против России, и это только один яркий пример. Подобным же образом столкновение политики Запада и России на Балканах заставило многих русских прийти к выводу, что НАТО готово действовать, не считаясь с российскими предпочтениями и интересами, и способно начать "агрессию" (так это воспринималось русскими) в Европе. В этом контексте особенно пагубной представляется политика расширения НАТО в Восточную Европу, приблизившая границы НАТО к рубежам России. Такая политика оказала заметное влияние на настроения русских и на их формулировки в области безопасности. Концепция национальной безопасности 2000 года, например, звучит гораздо жестче, в ней намного больше недоверия в отношении Запада, и в сформулированной российской доктрине восстанавливается прежний сценарий отражения агрессии с Запада. Эта эволюция, писал Марк Креймер, была спровоцирована такими событиями, как "косовский кризис, предложения о дальнейшем расширении НАТО, разногласия по вопросу о контроле над ядерными вооружениями"⁵⁰. Аналогичным образом Тейлор приходит к более общему выводу, заключающемуся в том, что "американская политика, касающаяся расширения Организации Североатлантического договора, Косова и национальной противоракетной обороны, заглушила голоса русских, призывавших к более решительной военной реформе"⁵¹. Короче говоря, отстаивая свои аргументы и предпочтительную для них политику, российские военные используют в качестве оружия поведение иностранных держав. Этот факт влияет на ход споров о военной реформе в России.

Итак, вырисовывается следующая картина: слабо мотивированной и в высшей степени непоследовательной гражданской

⁵⁰ *Kramer. What Is Driving Russia's New Strategic Concept?*, p. 1.

⁵¹ *Taylor. Putin and the Military*, p. 5.

власти противостоят высокомотивированные, находящиеся в более выигрышном положении российские военные. В значительной мере это объясняет политическую динамику военной реформы в России за последние десять с лишним лет. Но остаются еще, по крайней мере, два соображения, важных для понимания причин торможения радикальной военной реформы, одно из которых представляет собой существенное ограничение, а другое — существенную альтернативу.

Нехватка финансовых ресурсов

Упомянутое выше ограничение связано с постоянными финансовыми трудностями России. Как ни парадоксально, но острая нехватка финансовых ресурсов, в силу которой военная реформа кажется необходимой, одновременно делает ее вроде бы невозможной. Один из аналитиков пришел к выводу, что "основной барьер на пути серьезной реформы — отсутствие денег"⁵². Александр Коновалов и Сергей Ознобищев также считают, что финансовые ограничения являются "главным препятствием на пути военной реформы"⁵³. Это справедливо, потому что военная реформа как способ построения совершенно других вооруженных сил России не равносильна самому дешевому способу. В самом деле, некоторые элементы программы реформ — переход к профессиональной армии, оснащение ее передовой техникой, модернизация вооружения и оптимизация инфраструктуры, — стоят весьма дорого. Кроме того, России придется столкнуться со значительными издержками переходного периода. Переход к гораздо меньшей по численности армии, например, приведет к увольнению множества офицеров и потребуются значительные средства на выплату им выходного пособия. Противники военной реформы, исходя из данных соображений, утверждают, что реформа просто нереальна при нынешнем и прогнозируемом уровне бюджетного финансирования. Сторонники реформ пытаются представить такой их вариант, который был бы России по карману даже в рамках существующего бюджета (об этом рассуждает Арбатов в своей главе). Однако многие, пожалуй, согласны с тем, что финансовые возможности России серьезно затрудняют проведение реформ.

⁵² Frank Umbach. Dilemmas of Russian Military Modernization. — *Transatlantic International Politik*, January 2002, p. 26.

⁵³ Konovalov and Oznobishev. Russian Armed Forces, p. 29.

Ядерная альтернатива

При всех затруднениях постсоветского периода Россия остается ядерной сверхдержавой. (Собственно говоря, именно в этом единственном отношении Россия может по-прежнему претендовать на статус сверхдержавы.) Это значит, что у России есть альтернатива в конечном счете использовать в качестве обеспечения своей безопасности ядерную угрозу и иные варианты применения ядерного оружия. В случае любых крупномасштабных конфликтов ядерный потенциал России наверняка будет важнейшим фактором и обеспечит ей возможность весьма серьезной эскалации. Поэтому одним из решений проблемы неадекватности российских обычных вооруженных сил может стать концепция безопасности, в значительной мере опирающаяся на ядерное оружие. И действительно, Россия в известной мере пошла этим путем, о чем свидетельствует глава, написанная Роуз Готтемеллер. Россия недвусмысленно отказалась от доктрины неприменения первой ядерного оружия, которую провозгласил Советский Союз, — на том основании, что слабость ее обычных вооружений делает вероятной необходимость использования ядерного оружия первой для отражения широкомасштабного нападения обычных сил. Эта концепция является прямым отзвуком доктрины, некогда принятой НАТО, когда ядерное оружие рассматривалось как некая компенсация неполноценности обычных вооруженных сил. Россия утверждает, что финансовые трудности вынуждают ее в значительной мере полагаться на ядерное оружие (хотя поддержание российских ядерных сил недешево и может потребовать больше средств, нежели содержание и модернизация обычных вооруженных сил)⁵⁴. В самом деле, Готтемеллер отмечает расширенную "ядернизацию" российской политики. Как заметил Франк Умбах, "многие российские эксперты по проблемам обороны и безопасности призывают больше опираться на ядерное оружие в качестве ком-

⁵⁴ См., например, *Nikolai Sokov. Kosovo Syndrome and the Great Nuclear Debate of 2000. PONARS Policy Memo no. 181. Cambridge, MA: Harvard University, December 2000*, где говорится об острых спорах в России между теми военными, кто отстаивает приоритет ядерного оружия, и теми, кто стоит за модернизацию обычных вооруженных сил. Однако Соков приходит к выводу, что экономические соображения "обуславливают большую опору на ядерное оружие" (р. 5).

пенсации за неадекватность обычных вооруженных сил страны. Не только стратегическое, но и тактическое ядерное оружие играет значительно более важную роль в оборонной стратегии России, особенно на Дальнем Востоке против Китая... Этот новый акцент... свидетельствует о чрезмерной опоре на ядерные силы в случае чуть ли не любых военно-политических конфликтов"⁵⁵.

Доступность этой ядерной альтернативы ослабляет стимулы к проведению военной реформы. Многочисленные недостатки обычных российских вооруженных сил представляются терпимыми, если есть возможность положиться на ядерное оружие. Острая необходимость в военной реформе исчезает, потому что в конечном счете существует ядерная гарантия безопасности России.

Итак, имеется целый ряд объяснений провала военной реформы в России. Не все девять объяснений полностью принимаются экспертами, пытающимися объяснить ход военной реформы после 1991 года. Действительно, некоторые специалисты не считают кое-какие из этих объяснений достаточно убедительными. Наша цель состоит не в том, чтобы сравнить убедительность предложенных версий, а в том, чтобы свести воедино те, что возникли в ходе дискуссии по затронутому вопросу, причем ни одна из них не исключает другие. Неоспоримо то, что в своей совокупности эти факторы сумели заблокировать существенное продвижение в сторону радикальной военной реформы в России. Несмотря на наличие мощных, казалось бы, стимулов для проведения реформы, препятствия на ее пути пока сильнее стремления к ней.

ПЛАН КНИГИ

Сказанное выше имело целью очертить контуры военной реформы в России. Означенные рамки создают фон для более детального анализа в нижеследующих главах. Шесть авторов книги исследуют шесть основных характеристик российских

⁵⁵ *Frank Umbach. Future Military Reform: Russia's Nuclear and Conventional Forces*, no. D65. Camberley, UK: Conflict Studies Research Centre, August 2002, pp. 13-14. Умбах пространно рассуждает об этой "чрезмерной опоре" на ядерное оружие.

вооруженных сил, пытаясь разъяснить подход российского правительства и военных кругов к стоящим перед страной проблемам, а также описать политику и возможности, ставшие итогом их идей и решений.

Эволюция политики национальной безопасности России

В первой главе Павел Баев характеризует и оценивает эволюцию политики национальной безопасности России начиная с 1992 года. В его обзоре выделяются различные этапы подхода Москвы к управлению ее военными структурами, оценивается взаимодействие гражданской и военной властей в определении военно-политического курса России. Баев рисует мрачную картину состояния российских вооруженных сил и предлагает свое объяснение провала попыток провести необходимые улучшения и инновации. Годы застоя, заключает Баев, привели к тому, что российские вооруженные силы отчаянно нуждаются в "радикальной модернизации".

Социально-политическое положение вооруженных сил России

Во второй главе Александр Гольц обращается к социально-политическому положению российских военных. Россия унаследовала массовую армию, состоящую буквально из миллионов призванных на военную службу. В период распада Советского Союза эти люди получали мизерную плату, если вообще что-либо получали, и владели безрадостным нищенским существованием. Поэтому неудивительно, что в армии преобладали морально подавленные, слабо мотивированные военнослужащие. Каким образом может Россия набирать и содержать хорошо обученный, мотивированный личный состав, необходимый для современной армии? Каким образом может Москва сделать военную службу привлекательной и социально значимой? Гольц описывает серьезный крах системы призыва на военную службу в России.

Россия унаследовала также громадный профессиональный офицерский корпус, привыкший к привилегированному положению в обществе, пожизненной занятости, относительно щедрому финансированию и беспрекословному повиновению нижестоящих вышестоящим. Но Москва не нуждается в таком числе офицеров, да и не может себе этого позволить. К тому же принудительная или поощрительная демобилизация ложится тяжелым

бременем в виде пенсий, жилья и трудоустройства. А тем офицерам, которые остаются на действительной службе, приходится переживать шок приспособления к новому общественному положению военных, когда нет прежнего статуса, ресурсы ограничены, войска недисциплинированы, а карьерная перспектива туманна. Какой офицерский корпус нужен России и как она могла бы его сформировать? Гольц рисует картину широкого недовольства российского офицерского корпуса и утверждает, что его положение чем-то напоминает крепостное право.

Россия унаследовала также одетое в мундиры министерство обороны и высшее командование, привыкшее к присущим тоталитарной системе отношениям между гражданскими и военными, к почти не оспариваемым притязаниям на ресурсы страны, к сильному политическому влиянию, социальной исключительности и популярности в обществе. Этот военный истеблишмент внезапно оказался в круговороте хаотичного процесса построения демократии. Его авторитет был поставлен под вопрос, его ресурсы урезаны, его социальное положение ухудшилось, он оказался в подчинении у гражданской власти, причем гражданские лица заняли высокие посты в министерстве обороны. Как переживет Россия этот переходный период, как определит новое место военных во внутренней политике, как выстроит новый тип отношений между гражданскими и военными? Гольц, как и Баев, особо подчеркивает успех высшего военного командования, которому удалось сохранить политическое влияние и победить в политических баталиях, и обращает внимание на парадоксальный контраст между плохим состоянием вооруженных сил и сильным влиянием российского военного руководства.

Военная реформа

В третьей главе Алексей Арбатов рисует широкую картину нынешнего состояния дискуссий по вопросам военной реформы в России. С позиций как аналитика, так и постоянного участника подобных дискуссий (он в течение многих лет был видным депутатом Думы) Арбатов выступает убежденным сторонником реформ. Он считает, что коренная реформа необходима, если Россия хочет иметь нужные ей вооруженные силы. Он призывает к переосмыслению Россией своих оборонных нужд, сокращению численного состава армии до приемлемого уровня, пересмотру соотношения между видами вооруженных сил, изменению спосо-

бов набора личного состава, перерасчету необходимых армии закупок и т. д. В статье, относящейся к 1997 году, он писал, что военная реформа "включает в себя серьезную реорганизацию войск и соединений, оборонной промышленности и мобилизационных ресурсов, системы призыва на военную службу и социального обеспечения военнослужащих; разделение властных полномочий по военным вопросам между различными правительственными ведомствами; оптимизацию системы финансирования обороны и безопасности; организацию исполнительной власти и самого министерства обороны таким образом, чтобы обеспечить проведение в жизнь оборонной политики, наращивание (или сокращение) вооруженных сил и решение проблем их использования". Как отмечалось выше, хотя реформа остро необходима, препятствия на ее пути значительны. Действительно, в 1997 году Арбатов пришел к выводу, что российский военный истеблишмент "остался в неизменном виде в обществе, пережившем глубокие изменения во всех других отношениях"⁵⁶. В третьей главе Арбатов возвращается к вопросу военной реформы в России, определяет обсуждаемые в России проблемы, предлагает свое объяснение причин провала реформ, рассматривает экономические ограничения реформ и утверждает, что реформы по-прежнему неотложны и необходимы.

Россия, региональные конфликты и применение военной силы

За пределами российских границ и на периферии самой России (в Чечне) полыхают различные конфликты и возникают ощутимые угрозы безопасности России. Эта реальность порождает ряд неотложных политических вызовов. Как смотрит Москва на эти конфликты? Какие интересы, по мнению российского правительства, поставлены на карту в подобных ситуациях? Каковы последствия этих конфликтов для российской политики безопасности? Какими возможностями военного вмешательства в эти конфликты располагает Россия и какова ее доктрина вмеша-

⁵⁶ Alexei G. Arbatov. Military Reform in Russia: Dilemmas, Obstacles, and Prospects. CSIA Discussion Paper no. 97-01. Cambridge, MA: Center for Science and International Affairs, Harvard University, September 1997, pp. 4, 1. Позднее эта статья была напечатана в несколько переработанном виде; см. Alexei G. Arbatov. Military Reform in Russia: Dilemmas, Obstacles, and Prospects. — *International Security*, vol. 22, no. 4 (spring 1998), pp. 83-134.

ства в них? И, далеко не последнее, — какова история российского вмешательства в эти конфликты, а также его последствия и значение? В четвертой главе Рой Эллисон рассматривает такую проблему, как Россия, региональные конфликты и применение военной силы. Он особо отмечает, что российские вооруженные силы плохо подходят для решения задач, которые в последнее время перед ними регулярно ставятся, и выдвигает на первый план неспособность российских военных эффективно отвечать на новые вызовы, с которыми они сталкиваются. Он обнаруживает еще одно парадоксальное противоречие между очевидной необходимостью реформы и провалом попыток ее проведения.

Экономика обороны России

По общему признанию, Советский Союз владел крупнейшим в мире и самым производительным (хотя и не самым технологически передовым) оборонно-промышленным комплексом. Иногда высказывалось мнение, что производство большого количества вооружения — единственное, с чем успешно справлялась советская система. Россия унаследовала крупнейшую часть этой оборонно-промышленной базы. Таким образом, она вступила во владение громадной оборонной промышленностью, управление и финансирование которой осуществлялось государством и которая по привычке производила колоссальное количество танков, самолетов, артиллерии и другого вооружения, в котором Россия уже не нуждалась и которое не могла себе позволить. В российском оборонном комплексе были заняты тысячи рабочих, о жилье, пропитании, образовании и других нуждах которых заботились предприятия. В советские времена оборонные предприятия были привилегированными учреждениями, имевшими постоянного заказчика — советское правительство, отличавшееся неутолимым аппетитом на их продукцию. Когда СССР распался, одновременно обрушился и рынок оборонно-промышленной продукции. Как российское правительство и оборонный сектор приспособились к новым реалиям постсоветского периода?

В пятой главе Виталий Шлыков анализирует состояние оборонно-промышленного сектора России. Он утверждает, что степень зависимости экономики Советского Союза от военного сектора и степень ее деформации вследствие такой зависимости пока не оценены в должной мере. Он характеризует это положе-

ние как "структурную милитаризацию" советской экономики и объясняет, почему оборонно-промышленное наследие России порождало и продолжает порождать острейшие проблемы. Российский оборонно-промышленный комплекс с трудом продержался последнее десятилетие, пользуясь запасами материалов, накопленных в советский период, и в максимальной степени занимаясь экспортом вооружения. Но ни то, ни другое недостаточно для будущего и не позволяет оборонно-промышленному комплексу приспособиться надлежащим образом к новым условиям. В связи с этим Шлыков обращает внимание на скудость реформаторских идей по обновлению оборонного сектора и сожалеет об отсутствии решимости политического руководства начать проведение необходимых реформ в оборонном секторе. На кон поставлена способность России обеспечить вооружением и модернизировать свои будущие вооруженные силы.

Ядерное оружие в современной политике России

Чудовищная советская ядерная угроза больше всего остального питала страхи и приковывала к себе внимание Запада. После крушения СССР крупнейший в мире ядерный арсенал оказался в руках России. Он является главным основанием для притязаний Москвы на статус великой державы. Более того, вызванная экономическими причинами эрозия обычных вооруженных сил России была столь сильна, что ядерное оружие отныне вышло на первый план в российских концепциях обеспечения собственной безопасности. В шестой главе Роуз Готтемеллер пишет о том, что ядерное оружие, бесспорно, занимает центральное место в российских спорах о военной реформе, и объясняет, как и почему ядерное оружие стало рассматриваться в России как главное средство обеспечения безопасности, несмотря на то что ядерные проблемы перестали волновать общество.

С другой стороны, великое ядерное соперничество с Соединенными Штатами осталось в прошлом, и Вашингтон куда больше обеспокоен слабостями российского ядерного комплекса, прежде всего возможностью попадания ядерного оружия в руки террористов или стран-изгоев, чем угрозой, исходящей от российских ядерных запасов как таковых. Это привело к новым, ранее не практиковавшимся формам ядерного сотрудничества между Соединенными Штатами и Россией, и обе страны искали способы совместных действий для усиления безопасности ядер-

ного оружия и ядерных материалов бывшего Советского Союза. Между тем в эпоху, когда новые политические отношения между Востоком и Западом, казалось, открывают новые громадные возможности контроля над ядерными вооружениями и их сокращения, более традиционный процесс контроля над вооружениями временами по-прежнему играет важную роль, зачастую производя много шума при крайне скромных результатах. Ядерные же стратегии двух держав оказались удивительно невосприимчивыми к серьезным переменам.

Какое место занимает ядерное оружие в московских стратегиях обеспечения безопасности? Какую роль оно играет в российских планах обороны? Каковы результаты американо-российского ядерного сотрудничества и какие возможности открываются в будущем? И наконец, какую роль играет контроль над ядерным оружием в концепции поддержания ядерного баланса в XXI веке, разработанной Москвой? Эти вопросы ставит Роуз Готтемеллер в написанной ею главе, посвященной вопросам ядерного оружия и контроля над вооружениями в российской политике безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создается впечатление, что Россия все еще находится только в начале долгого пути перехода от вооруженных сил, которые она получила в наследство, к вооруженным силам, отвечающим внутренним и внешним реалиям страны. Данная книга представляет собой критический обзор пути, проделанного до сих пор, — пути тяжелого, спорного, политически трудного и скорее бесплодного, чем плодотворного. Мы старались затронуть важные аспекты этого опыта, рассматривая военную систему в ее нынешнем виде и реформы, которые необходимо провести, чтобы эта система могла стать инструментом, в большей степени отвечающим нуждам России, более соответствующим стратегическому положению России и более соответствующим тем ограничительным рамкам, в которых приходится жить России. Павел Баев убедительно показывает, что военная политика России не сумела адекватно адаптироваться к новым российским реалиям. Александр Гольц рассказывает о деморализации и разложении военных и попытках создать эффективную военную организацию из недовольных офицеров и несчастных, лишенных мотивации призывников. Алексей Арбатов опи-

сывает бесплодные и безуспешные споры о реформах, перечисляет реформы, которые еще предстоит осуществить, если российские вооруженные силы намерены двигаться в правильном направлении. Рой Эллисон пишет о несоответствии нынешних вооруженных сил России текущим потребностям безопасности страны и поражается неспособности российских военных к адаптации, несмотря на их разочарование и неудачи. В главе Виталия Шлыкова речь идет о деформациях национальной экономики Советского Союза вследствие преобладания в ней громадного оборонно-промышленного сектора, а также об усилиях, пока еще недостаточных, справиться с этим тяжелым наследием. И наконец, Роуз Готтемеллер обращает внимание на то, что ядерное оружие занимает центральное место в российской политике безопасности и в дискуссиях о военной реформе, и утверждает, что ядерный костыль Москвы позволил ей игнорировать или отрицать как явную ущербность российских вооруженных сил, так и необходимость проведения серьезных военных реформ в России.

Таким образом, несмотря на некоторые перемены и некоторый прогресс, вывод о необходимости военной реформы столь же бесспорен сегодня, как и при распаде Советского Союза в 1991 году. Но парадокс, связанный с военной реформой в России, никуда не исчез: она необходима, но невозможна, неизбежна, но без нее можно обойтись, неотложна, но ее можно отсрочить. Сторонники военной реформы страстно доказывают, что кризис российских вооруженных сил сегодня глубже, чем когда-либо прежде, однако президент Владимир Путин заявил осенью 2003 года, что для российских военных "период радикальных реформ остался позади"⁵⁷. Как неоднократно указывается на нижеследующих страницах, именно это противоречие между серьезным анализом нужд вооруженных сил и политикой безопасности России объясняет большую часть процессов, происходивших после распада Советского Союза в 1991 году, — а это значит, что военная реформа останется в российской повестке дня на ближайшие годы.

⁵⁷ Цит. по: *Zoltan Barany. Defense Reform, Russian Style: Obstacles, Options, and Opposition. University of Texas, Austin, February 2004, p. 1.*

ТРАЕКТОРИЯ РОССИЙСКОЙ АРМИИ: СОКРАЩЕНИЕ, РАЗЛОЖЕНИЕ, ПОРАЖЕНИЕ

ПАВЕЛ БАЕВ

После окончания холодной войны российская армия пришла в такой глубокий упадок, что из средства обеспечения безопасности превратилась в крупнейший источник опасности для государства, которое призвана защищать. Радикальный характер мер по демилитаризации Российского государства, принятых в 1990-е годы, был под стать их ослабляющему воздействию: численный состав армии, являвшейся частью огромной военной машины, унаследованной от Советского Союза, уменьшился в три раза, а выделяемая на оборону доля валового внутреннего продукта (ВВП) сократилась по меньшей мере в десять раз¹. Радикальная демилитаризация проходила без какого-либо четкого плана, а также без учета оптимальных военных потребностей России. Отсутствовала и необходимая степень контроля или руководства со стороны правительства². Мало того, политическое руководство страны часто прибегало к помощи военных для достижения своих собственных целей (и порой злоупотреб-

Автор выражает благодарность Барри Позену, а также Роберту Леволду, Майклу Орру и Брайану Тейлору за полезные замечания, высказанные ими по прочтении чернового варианта настоящей главы.

¹ Показатели численности советской армии и доли ВВП, выделяемой на цели обороны, представляют собой грубые оценочные данные. Интересная оценка степени милитаризации советской экономики приводится Виталием Шлыковым в главе, написанной им для настоящей книги.

² Взвешенный анализ положения дел в военной области в середине 1990-х годов содержится в: Roy Allison. The Russian Armed Forces: Structures, Roles, and Policies, in Vladimir Baranovsky, ed. Russia and Europe: The Emerging Security Agenda (Oxford: Oxford University Press for the Stockholm International Peace and Research Institute, 1997), pp. 164-195.

ляло ею). В результате вооруженные силы России понесли огромный урон в плане престижа и самоуважения.

Перемены в положении армии начались после того, как 31 декабря 1999 года президентский пост перешел к Владимиру Путину. Впрочем, осуществлялись они не столь быстро и не столь решительно, как диктовала усложнявшаяся обстановка³. Новый президент с самого начала осознал необходимость реформирования вооруженных сил и превращения их в надежное оружие власти. В этом отношении вторая чеченская война способствовала не только его избранию на президентский пост, но и повышению морального духа армии. Выросла и ее поддержка в обществе. Вскоре после вступления в должность Путин увеличил военные ассигнования. Однако гибель подлодки "Курск" в августе 2000 года явилась еще одним грозным напоминанием о том, что структурные проблемы армии невозможно разрешить посредством простой накачки денег в оборонное ведомство.

Первый президентский срок Путина начался с принятия новой концепции национальной безопасности и новой военной доктрины; замысел обоих документов состоял в том, чтобы выработать руководящие принципы развития российских военных структур⁴. Не довольствуясь программой-минимум, имевшей целью остановить распад вооруженных сил, Путин заявил о намерении восстановить боеспособность страны и добиваться осуществления военной модернизации на основе возрождения отечественной промышленности. В ходе реализации этого намерения

³ Тщательный анализ положения дел в военной области на заре эры Путина содержится в: *Stephen J. Cimbala, ed. The Russian Military into the Twenty-first Century* (London: Frank Cass, 2002). Ближайшие задачи Путина и возможности реформирования военных структур России рассматриваются в: *Pavel Baev. Russian Military: The Best Case and The Worst Case, in Marc Galeotti and Ian Syng, eds. Putin's Russia: Scenarios for 2005* (London: Jane's Special Report, February 2001), pp. 35-45 and 99-108.

⁴ Принятые в начале 2000 года военная доктрина и концепция национальной безопасности подверглись всестороннему обсуждению на страницах "Независимого военного обозрения". См., например, *Сергей Сокут. Доктрина переходного периода. — Независимое военное обозрение*, 22 октября 1999 г. Обобщенный анализ всех точек зрения содержится в: *Alexei Arbatov. The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya. Marshall Center Papers no. 2, July 2000*; см. также *Charles Dick. Russia's New Doctrine Takes Dark World View. — Jane's Intelligence Review*, January 2000, pp. 14-19.

президент также надеялся на восстановление репутации военных в обществе. Для содействия успеху этого далекогоидущего плана он назначил министром обороны Сергея Иванова, наиболее доверенного своего советника, и призвал закаленных в боях "чеченских генералов" из Генерального штаба оказывать ему всемерную поддержку.

В конце первого президентского срока Путина выявилось, мягко говоря, обескураживающее отсутствие результатов. Условия жизнедеятельности вооруженных сил продолжали ухудшаться, обеспечение безопасности по-прежнему вызывало глубокую тревогу. Действительно, проведение военной реформы — это область, где Путин, по-видимому, достиг наименьшего успеха и столкнулся с самыми большими трудностями за время своего правления. При этом важнее потери времени стало осознание того, что российские вооруженные силы не просто сопротивляются реформе, а не способны к реформированию в принципе⁵.

В настоящей главе рассматриваются решения, которые принимались в ходе попыток перестройки российских вооруженных сил. В ней доказывается, что причина отсутствия успеха в данной области коренится в поверхностности военного мышления и негибкости военных структур России, в особенности структур высшего уровня. Но есть и другие факторы, в частности то, что гражданских руководителей не интересуют военные вопросы и они с готовностью отдают вооруженные силы на откуп генералам. В главе анализируется, в какой степени каждое из этих обстоятельств является причиной отсутствия прогресса в обновлении армии сначала при Борисе Ельцине, а затем при Владимире Путине.

Бурная эпоха, последовавшая за распадом Советского Союза, с точки зрения автора, подразделяется на четыре периода, каж-

⁵ См. *Вадим Соловьев*. Легче создать новую армию, чем реформировать существующую. — *Независимая газета*, 12 сентября 2002 г. Сразу приходит на ум сравнение с военной реформой Петра Великого, который сделал ставку на упразднение стрелецкого войска (традиционной армии) и создание "потешных" полков. Но хотя это сравнение и может показаться интересным, оно лишь затемняет суть дела, поскольку стрелецкое войско представляло собой профессиональную военную организацию преторианского типа, которую заменили "европейской" армией, формировавшейся на основе насильственного призыва на военную службу крепостных крестьян.

дый из которых начинается неким знаменательным событием. В главе оценивается состояние политико-военных отношений за каждый период, а также результаты деятельности военных (см. таблицу 2.1). Автор делает попытку объяснить, почему, несмотря на продолжающийся упадок военных структур советского типа и возникновение новых задач, включая настоятельную необходимость модернизации, российские вооруженные силы так и не сумели приспособиться к новой реальности. В заключение в главе содержится краткий анализ возможностей в области усовершенствования и "европеизации" российских вооруженных сил в начале второго президентского срока Владимира Путина.

ХАОС НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ И УПУЩЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Никому не дано знать, сумело бы руководство Советского Союза найти способ избежать распада страны. Ясно одно: смертельный удар единству страны был нанесен неудавшимся путчем 19–21 августа 1991 года, ответственность за который многие возлагают на армию⁶. Неизбывное чувство вины армии за участие в попытке переворота еще долгие годы будет накладывать отпечаток на то, как она реагирует на стремительные перемены в политической обстановке внутри страны.

Президент Ельцин, который с твердой решимостью стремился похоронить многое из того, что оставалось от СССР, отправил в отставку дискредитировавшего себя президента СССР Михаила Горбачева. В то же время он постарался, чтобы до сведения военного руководства было доведено его намерение сохранить в целостности структуры вооруженных сил⁷. После вступления в дол-

⁶ Авторы одной из недавних работ, анализирующих события тех дней, указывают на важнейшую роль, которую сыграл министр обороны Дмитрий Язов: "Если бы нам пришлось назвать кого-то одного, чьи действия в наибольшей степени обрекли путч на провал, мы бы сказали, что этот человек, по иронии судьбы, — Язов". См. *Peter Reddaway and Dmitri Glinski. The Tragedy of Russia's Reforms* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 2001), p. 211.

⁷ Глубокий анализ событий последних дней существования СССР, когда военные еще могли предотвратить распад страны, содержится в: *William Odom. The Collapse of the Soviet Military* (New Haven, CT: Yale University Press, 1998).

ТАБЛИЦА 2.1

Четыре периода в истории преобразований российской армии

Даты	Поворотный пункт	Политическая обстановка	Главный кризис	Задачи военных
Август 1991 – декабрь 1993	Военный путч	Укрепление режима Ельцина	Противостояние в Москве	Вывод войск, сокращение сил, миротворчество
Январь 1994 – сентябрь 1996	Выборы в Думу	Переизбрание Ельцина	Война в Чечне	Боевые действия, миротворчество
Октябрь 1996 – сентябрь 1999	Мир в Чечне	Борьба за право стать наследником Ельцина	Дефолт	Структурная реформа, миротворчество
Октябрь 1999 – по настоящее время	Вторжение в Чечню	Укрепление режима Путина	Война в Чечне	Боевые действия, силовое давление

жность 1 января 1992 года у Ельцина было очень мало времени для принятия решения о том, как поступить с огромной военной машиной, доставшейся ему в наследство от Советского Союза. Однако новый президент четко сознавал, что для победы в грядущих битвах за власть он должен обладать контролем над этим колоссом⁸. Недели складывались в месяцы, и только в начале мая 1992 года Ельцин объявил, что он намерен сохранить два наиболее мощных учреждения бывшего Советского Союза – министерство обороны и Генеральный штаб – и не создавать новую систему военного командования под гражданским контролем⁹.

Однако это решение не помешало Ельцину устроить потряску военной верхушки. Вновь назначенный министр обороны Павел Грачев, бывший десантник, испытывавший мало почтения к бюрократическим порядкам, полностью изменил состав военного руководства. Но этот шаг оказал лишь незначительное влияние на ключевые интересы военных. Став верховным глав-

⁸ О двойственной природе личности и политического режима Ельцина см. *Lilia Shevtsova. Yeltsin's Russia: Myths and Reality* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999).

⁹ Подробности того, как была упущена эта возможность, приведены в: *Pavel Baev. The Russian Army in a Time of Troubles* (London: Sage, 1996), в особенности в гл. 3.

нокомандующим, Ельцин приказал сильно урезать численность вооруженных сил, при этом тщательно избегая сокращений в центральном аппарате военного ведомства, который в итоге превратился в громоздкую надстройку с огромным избыточным персоналом. Так Ельцин упустил прекрасную возможность, имевшуюся в распоряжении его правительства, реконструировать и модернизировать унаследованную от СССР армию. Вместо этого он по-прежнему делал упор на обеспечении преданности военной элиты.

Получив заверения в неприкосновенности своих основных институциональных интересов, верховное командование тем не менее было обязано выполнить два не подлежавших обсуждению президентских приказа: 1) значительно сократить численность всех видов вооруженных сил и 2) ускорить вывод войск из Восточной Германии и нескольких новых государств, возникших на территории бывшего Советского Союза. Поскольку эти приказы шли вразрез со всеми основополагающими постулатами советской военной доктрины, возникла необходимость провести переоценку угроз безопасности России. При этом военное руководство было вынуждено скрыть свою одержимость противостоянием с Западом и признать, что главные источники угроз находятся либо внутри страны, либо на пространстве бывшего Советского Союза.

В результате такой переоценки стратегических ориентиров российской армии пришлось как бы "возвращаться домой", что обернулось для нее и триумфом, и трагедией¹⁰. Поистине, едва ли в анналах военной истории найдется другое такое событие мирного времени, которое по своему размаху и по эффективности самоуничтожения сравнилось бы с грандиозным отходом советской военной машины с западных рубежей и ее последующим развертыванием в глубине территории России. В конце 1980-х годов, когда этот процесс только начинался, еще имелось некое подобие генерального плана действий. Однако провозглашение России правопреемницей Советского Союза в сочетании с ускоренным выводом войск из Германии — не говоря уже о прибалтийских государствах и Азербайджане — создало ситуацию, граничащую с хаосом. Бронетехнику и личный состав танковых

¹⁰ См. *Benjamin S. Lambeth. Russia's Wounded Military. — Foreign Affairs*, vol. 74, no. 2 (March-April 1995), pp. 86-98.

дивизий, находившихся на передовых рубежах, поспешно втискивали в сотни железнодорожных составов и везли на восток, где их зачастую выгружали в чистом поле, обрекая на напрасное ожидание подхода сил и средств материально-технического обеспечения для строительства новых баз¹¹. Одновременно нарастала волна требований о выводе советского/российского стратегического ядерного оружия из Украины и Казахстана, не говоря уже о тактическом ядерном оружии¹².

В обстановке хаоса военное руководство почти совсем не уделяло внимания борьбе с целым спектром новых угроз безопасности, вставших перед Россией. В результате разработанная правительством новая военная доктрина была не более чем набором клише, среди которых встречались редкие упоминания о грозящих стране опасностях¹³. Факт утверждения этой доктрины Ельциным в середине октября 1993 года был подан как награда высшему эшелону вооруженных сил, выдержавшему решающее испытание на политическую верность. В начале того же месяца военное руководство, возможно, вопреки своим предпочтениям приказало ввести в центр Москвы танки — на этот раз в поддержку президента¹⁴. С точки зрения военных, в условиях неудавшегося путча их решение поддержать Ельцина в его противостоянии с парламентом означало выбор в пользу меньшего из двух зол.

¹¹ Одним из примеров может служить трагическая участь 10-й гвардейской танковой дивизии, которая перебазировалась из Магдебурга в голые степи Воронежской области; см. Андрей Колесников. Танкодром. — *Московские новости*, 11 — 18 сентября 1994 г.

¹² Николай Соков пишет, что в начале апреля 1992 года российское правительство "пребывало в состоянии паники", осознав, что "ядерный арсенал уплывает у него из рук". См. *Sokov. Russian Strategic Modernization* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000), p. 101.

¹³ Всесторонний анализ текста доктрины содержится в: *Charles Dick. The Military Doctrine of the Russian Federation. — Jane's Intelligence Review*, special report, January 1994. См. также *Vladislav Chernov. Significance of the Russian Military Doctrine. — Comparative Strategy*, vol. 13, no. 2 (1994), pp. 161-166.

¹⁴ Замечательно точная оценка роли военных в путче содержится в: *Brian Taylor. Russian Civil-Military Relations after the October Uprising. — Survival*, vol. 36, no. 1 (Spring 1994), pp. 3-29; об общем политическом контексте см. *Michael McFaul. Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001), в особенности гл. 5.

Несмотря на то что "новая Россия" была им чужда, военные руководители встали на защиту президентской власти как законного государственного института, поскольку Ельцин, по крайней мере, очертил их задачу. К тому же ими, по-видимому, двигало желание заставить забыть о провале попытки переворота в 1991 году.

Словом, президент Ельцин, безусловно, вышел победителем из сражений за власть, разгоревшихся в России в первые годы после распада Советского Союза. Но, по большому счету, его "хитроумная" политика удержания военных на своей стороне породила модель слабой власти, а это только усугубило упадок военных структур России.

ВТЯГИВАНИЕ В ПЕРВУЮ ЧЕЧЕНСКУЮ ВОЙНУ

Решение военного руководства поддержать Ельцина в октябре 1993 года побудило многих аналитиков прийти к заключению, что отныне вооруженные силы будут играть центральную роль на политической арене¹⁵. Впрочем, президент с такой оценкой не был согласен, на что имелись две причины: 1) сомнения в целесообразности оказания ему помощи во время путча, продемонстрированные высшим командованием вооруженных сил, и 2) неудачное выступление партий, отстаивавших политику правительства и курс реформ, на парламентских выборах в декабре 1993 года. Ельцин считал, что в грядущих политических битвах ему понадобятся более надежные орудия власти, чем российская армия.

Эта позиция стала очевидной в начале 1994 года, когда президент вынес решение значительно сократить все военные расходы государственного бюджета и увеличить финансирование ведомств, контролировавших разного рода военизированные формирования, в том числе Федеральной службы контрразведки, Министерства по чрезвычайным ситуациям, а также Федерального агентства правительственной связи (ФАПСИ)¹⁶. Мысль

¹⁵ См., например, *Stephen Foe. Civilian and Military Leaders in Russia's New Political Arena. — RFE/RL Research Report, April 15, 1994, pp. 1-6.*

¹⁶ Обзор так называемых силовых структур см. *Marc Galeotti. Policing Russia. — Jane's Intelligence Review, special report no. 15 (September 1997)* и *Marc Galeotti. Heirs of the KGB: Russia's Intelligence and Security Services. — Jane's Intelligence Review, special report no. 19 (July 1998).*

об усилении этих "военно-бюрократических ведомств" появилась в 1992 году, но ее организационное закрепление последовало только после того, как Ельцин утвердил широкий круг их новых обязанностей, очерченный начальником службы охраны президента Александром Коржаковым¹⁷. Между тем высшее командование вооруженных сил продолжало выдвигать жалобы, оставляемые без внимания, лоббируя предложения о том, под чье начало следовало бы отдать пограничную службу и кто должен принять командование некоторыми подразделениями внутренних войск. Хотя опасения руководства Генерального штаба в связи с возникновением почти десятка "других армий" имели под собой разумные основания¹⁸, ему, тем не менее, пришлось соперничать с ними из-за ресурсов и влияния — главным образом по причине неспособности армии обеспечить безопасное существование режима. Мало того, что соперники превосходили военное руководство в искусстве бюрократической интриги, оно, по-видимому, не могло или не хотело заниматься широким спектром внутренних угроз безопасности России.

В целях усиления своего влияния военное руководство попыталось дать расширенное толкование определению "внутренних угроз" путем включения в него конфликтов на пространстве бывшего Советского Союза. В результате в течение всей первой половины 1994 года наблюдался резкий рост "дипломатической" активности министра обороны Грачева, который то вел переговоры о прекращении огня в Нагорном Карабахе, безуспешно настаивая на проведении миротворческой операции под эгидой России, то пытался заставить Латвию отодвинуть конечный срок вывода российских войск. Энергичные, хотя и несколько дилетантские попытки Грачева "проецировать мощь" основывались на достаточно хороших результатах нескольких специальных

¹⁷ О том, как телохранитель Ельцина Коржаков поднялся до положения "серого кардинала", см. *Сергей Пархоменко*. Башня Мерлина. — *Московские новости*, 28 апреля — 4 мая 1995 г.

¹⁸ Впервые начальник Генерального штаба Михаил Колесников высказал предложение об общем подчинении ему всех российских вооруженных формирований на заседании комитета Думы по обороне, состоявшемся в середине 1994 года. См. *Alexander Rahr*. Russia's Five Armies. — *RFE/RL News Brief*, no. 22, May 25, 1994; впоследствии аналогичные предложения вносились неоднократно. О дебатах, состоявшихся в начале первого президентского срока Путина, см. *Михаил Ходаренок*. Время собирать камни. — *Независимое военное обозрение*, 19 января 2001 г.

"операций по поддержанию мира", начатых Россией в середине 1992 года на пространстве от Приднестровья до Таджикистана¹⁹. "Челночная дипломатия" Грачева подкреплялась двумя мотострелковыми дивизиями, выделенными для выполнения миротворческих задач. В то же время поспешно составлялись планы создания мобильных сил²⁰.

Эта деятельность стала отражением не одних только личных амбиций министра обороны Грачева, соответствие которого занимаемой должности всегда вызывало сомнения. Косвенно в ней также отразились значительные сдвиги в восприятии армией своей главной задачи. Во многом напоминая тот "бюрократический заповедник", каким они были во времена СССР, министерство обороны и Генеральный штаб все же не были полностью равнодушны к потенциальной опасности, которую представляли быстро расплозавшиеся "малые войны", и поэтому произвели кое-какие перемены, отразившие растущее осознание этой опасности. В результате появилась новая культура, представлявшая собой своеобразную смесь старых бюрократических привычек и новых боевых навыков, смертоносных кулуарных интриг и маневрирования на поле боя, большого почтения к бумаготворчеству и безразличия к человеческой жизни²¹.

Событием, давшим мощный толчок развитию этой культуры, стала первая чеченская война, начатая в декабре 1994 года. Провал попытки российской армии нанести поражение чеченским сепаратистам только усилил ее стремление к самосохранению. Война в Чечне не получила поддержки у российского населения, военные же считали, что их предали и подвергли остракизму. Высшему командованию вооруженных сил, которое поначалу отнюдь не горело желанием посылать войска в Чечню, казалось, что их развертывание там будет очередной "миротвор-

¹⁹ Анализ этих инициатив и операций содержится в: *Pavel Baev. Russia's Experiments and Experience in Conflict Management and Peacekeeping. — International Peacekeeping*, vol. 1, no. 3 (autumn 1994), pp. 245-260.

²⁰ Подробнее о создании мобильных сил см. *Robert Hall. Russia's Mobile Forces — Rationale and Structure. — Jane's Intelligence Review*, April 1993, pp. 154-155; современный анализ см. в главе, написанной Роем Эллисоном для настоящей книги.

²¹ Более подробное изложение см. *Pavel Baev The Plight of the Russian Military: Shallow Identity and Self-defeating Culture. — Armed Forces & Society*, vol. 29, no. 1 (fall 2002), pp. 129-146.

ческой операцией". Поэтому оно оказалось совершенно не подготовленным к ожесточенному сопротивлению, которое российские войска встретили в столице Чечни Грозном. Одна из немногих разумных идей, которые министр обороны Грачев пытался осуществить до начала войны, состояла в том, чтобы преобразовать Северный Кавказ во фронтовой военный округ, способный заслонить Россию от нарастающей нестабильности в регионе. Однако большинство переброшенных на Северный Кавказ частей (например, 7-я воздушно-десантная дивизия, передислоцированная из литовского города Каунаса в Новороссийск на юг России) почти полностью утратили боеспособность. По этой причине командование в начале первой чеченской войны прилагало отчаянные усилия сколотить боеспособные батальоны, которые тем не менее оказались не в состоянии противостоять партизанским действиям мятежников²².

С началом первой чеченской войны немедленно прекратились всякие эксперименты по перестройке вооруженных сил (была похоронена и идея создания мобильных сил), поскольку России пришлось мобилизовать все свои стратегические резервы для ведения боевых действий в Чечне. Впрочем, хотя в среднесрочной перспективе конфликт и грозил подорвать силы российской армии, он на короткое время все же заставил ее сплотить ряды²³. Одновременно президент Ельцин в стремлении повысить шансы своего переизбрания пообещал к 2000 году отменить всеобщую воинскую обязанность.

Как ни удивительно, ни чеченская война, ни безотлагательная необходимость в проведении военной реформы не фигурировали в качестве главных пунктов повестки дня в ходе президентских выборов 1996 года. Над предвыборной кампанией витал призрак коммунистического реванша. Ельцин объявил, что в Чечне одержана "победа", и завоевал большинство голосов избирателей на всеобщих выборах. Идея военной реформы, проведение которой было отложено вначале для того, чтобы обеспе-

²² См. *Anatol Lieven. Chechnya: Tombstone of Russian Power* (New Haven, CT: Yale University Press, 1998), chap. 3; см. также *Baev. The Russian Army in a Time of Troubles*, chap. 6.

²³ Я привел характеристику этого явления в: *Pavel Baev. Military Aspects of Regionalism*, in *Graeme P. Herd and Anne Aldis, eds. Russian Regions and Regionalism: Strength through Weakness* (London: RoutledgeCurzon, 2003), pp. 120-137, particularly p. 124.

чить преданность военной верхушки, а затем — в связи с чеченской войной, уже не пользовалась доверием в обществе. Между тем проблемы армии продолжали обостряться.

НЕРЕШИТЕЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ НА ФОНЕ ВИЗАНТИЙСКИХ ИНТРИГ И ДЕФОЛТА

Подписанный в сентябре 1996 года мирный договор между Россией и Чечней стал убийственным свидетельством полного поражения российской армии. Кремль сменил руководство "силовых структур" (в том числе Коржакова и Грачева) и предоставил новому харизматическому и решительному главе Совета безопасности Александру Лебедю свободу действий в разрешении самых безотлагательных проблем. Однако момент славы Лебеда оказался на редкость коротким. После его неожиданного отстранения от должности в середине октября 1997 года армия под руководством нового министра обороны генерала Игоря Родионова начала переоценку своих институциональных интересов²⁴.

Военное поражение в Чечне должно было бы послужить мощным катализатором процессов, связанных с самооценкой и самосовершенствованием, поэтому трудно поверить, что столь мало интеллектуальной энергии и организационных усилий было направлено верховным командованием на то, чтобы извлечь уроки из этого опыта. Возможно, оно боялось разоблачения собственной некомпетентности: в самом деле, гораздо удобнее мушкетировать тезис о "предательстве политиков", чем признать свое поражение²⁵. Возможно также, что генерал Родионов видел свою опору лишь в устаревших советских стереотипах и посему предпочел перелицовывать старые постулаты о противостоянии Западу, нежели разрабатывать собственные идеи обновления.

Родионов никогда бы не решился занять такую позицию, если бы этому не способствовала политическая обстановка, весьма кстати созданная первой волной расширения НАТО. Сторон-

²⁴ См. *Benjamin S. Lambeth. The Warrior Who Would Rule Russia: A Profile of Aleksandr Lebed* (Santa Monica, CA: RAND, 1997).

²⁵ Исследование этого психологического феномена накануне второй чеченской войны см. в: Чечня и состояние российской армии. — *Военный вестник*, № 6 (Москва: МФИТ, октябрь 1999), http://www.mfit.ru/defensive/vestnik/vestnik6_1.html

ники Ельцина хотели бы представить дело так, будто больной президент, оставаясь "убежденным приверженцем интеграции", был "вынужден изменить тон своих высказываний" с учетом сдвигов в общественном мнении²⁶. А военная верхушка сразу же поспешила извлечь выгоду из возможности, которая ей представилась в связи с изменением тона президентской риторики.

Родионов не был ястребом от идеологии — его главной целью было принятие программы модернизации обычных вооружений России, и на угрозу расширения НАТО он ссылался для подкрепления своей позиции. Такой подход позволял ему избегать клановых войн с другими "военно-бюрократическими ведомствами" — войн, которые он, располагая немногочисленными сторонниками в Кремле, почти не имел шансов выиграть. Программа Родионова была нацелена на разрешение многих проблем армии, но она отличалась одним серьезным недостатком: для ее осуществления требовался огромный объем капиталовложений, которые по причине оскудения государственной казны просто неоткуда было взять. Родионова умело ошельмовали и заменили значительно более сговорчивым маршалом Игорем Сергеевым²⁷.

Приоритеты Сергеева в основном определялись его необыкновенно удачной карьерой в ракетных войсках стратегического назначения. Выжидая удобного момента, новый российский министр обороны наблюдал за тем, как Андрей Кокошин, в прошлом научный работник, написавший множество статей о национальной стратегии безопасности США, разрабатывает свой собственный план военной реформы. Когда-то, будучи заместителем министра обороны Грачева, Кокошин осуществил умеренно успешную программу перемен. После неожиданного назначения секретарем влиятельного Совета обороны у Кокошина появился реальный шанс добиться радикальной модернизации высшего

²⁶ См. *Coit D. Blacker. Russia and the West*, in *Michael Mandelbaum, ed. The New Russian Foreign Policy* (New York: Council on Foreign Relations, 1998), pp. 167-193, at p. 169.

²⁷ Секретарь Совета безопасности Юрий Батурин, который сыграл ключевую роль в подрыве позиций министерства обороны, канул в политическое небытие сразу после отставки Родионова. Объяснение связи этих событий см. в книге "Эпоха Ельцина" (Москва: Вагриус, 2001), гл. 10; о горьких рассуждениях Родионова по поводу его прерванного пребывания на посту министра см. *Игорь Коротченко. Перестройку армии нужно начинать с сержантов* (интервью с Игорем Родионовым). — *Независимое военное обозрение*, 17 января 2003 г.

командования вооруженных сил. Поначалу ему сопутствовала удача: в середине 1997 года Ельцин утвердил пакет реформ, предусматривавший сокращение численности вооруженных сил (в частности, числа кадрированных дивизий [то есть дивизий, имевших всего 20—25% личного состава регулярной дивизии]) и некоторые меры по реструктуризации, уже давно бывшие предметом обсуждения (например, объединение ПВО и ВВС)²⁸. Однако дальнейший прогресс был прерван российским финансовым крахом августа 1998 года. Последовавший за ним экономический спад породил глубокий политический кризис, во время которого Кокосин несколько раз совершил неудачный тактический выбор²⁹.

Последовавшая затем отставка Кокосина позволила Сергееву выступить со своим вариантом реорганизации министерства обороны. По мнению Сергеева, первоочередная задача состояла в том, чтобы нарастить российский потенциал стратегического сдерживания и создать единое командование стратегическими ядерными силами. Этот план изобиловал недостатками, но его, однако, сочли выполнимым при условии предельной концентрации скудных ресурсов страны (которые, по существу, сократились вдвое вследствие обвала рубля в августе 1998 года). Для пущей убедительности Сергеев вновь обратился к оценкам исходивших от НАТО угроз. С началом в марте 1999 года натовских бомбардировок Сербии, которые вызвали шквал антизападной риторики в Москве (в том числе слова президента о "третьей мировой войне"), Сергееву представилась прекрасная возможность претворить свой план в жизнь³⁰. Однако на фоне действий

²⁸ Хотя некоторые авторы со ссылкой на меня утверждают, что я охарактеризовал это как "монументальное решение" (см. *Michael Specter. Russia's Military: Hungry, Angry, and Broke. — International Herald Tribune, July 29, 1997*), в действительности я имел в виду далекоидущие планы по оптимизации военной машины.

²⁹ О влиянии Кокосина на российскую военную мысль см. *Jacob W. Kipp. Forecasting Future War: Andrei Kokoshin: Scholar and Bureaucrat* (Fort Leavenworth, KS: U.S. Army Foreign Military Studies Office, 1998), <http://call.army.mil/fmso/fmsopubs/issues/kokoshin.htm>

³⁰ На специальном совещании Совета безопасности, состоявшемся 29 апреля 1998 года, его члены приняли три секретных указа о наращивании ядерного потенциала России; в одном из них якобы предписывалось начать разработку нового тактического ядерного оружия. См. *Сергей Сокут. Первоочередные государственные интересы России. — Независимое военное обозрение, 7 мая 1999 г.*

НАТО обнаружилась и шокирующая неадекватность всей военной доктрины России, а это с неизбежностью означало, что от амбициозных замыслов Сергеева придется отказаться.

План Сергеева страдал двумя основными недостатками. Во-первых, стратегические "мускулы" бесполезны в мире, где нарастают нетрадиционные угрозы безопасности. Второй и более серьезный недостаток заключался в том, что Сергееву не хватило времени, а может быть, и мужества представить принципиально важную вторую часть своего плана, предусматривавшую сокращение и модернизацию обычных вооруженных сил России: это обязательно вызвало бы лобовое столкновение с Генеральным штабом³¹. Вынужденные исполнять частично совпадающие функции, два гиганта — министерство обороны и Генеральный штаб — постоянно враждовали друг с другом. Однако на этот раз ко всему прочему примешивался и новый фактор: столкновение культур. Руководимое Сергеевым министерство обороны, напичканное "ракетчиками", не слишком занимали малые войны или миротворческие операции; превыше всего оно ставило военно-бюрократические ценности³². Генеральный штаб, возглавляемый закаленным в боях ветераном чеченской войны генералом Анатолием Квашниным, притягивал к себе "воинов", вознамерившихся отстроить заново обычные вооруженные силы, и, по-видимому, не был заинтересован в модернизации армии³³.

Еще одна опасность, возникшая во второй половине 1990-х годов, заключалась в ползучем регионализме. Усиленное поражением России в Чечне, это явление свело на нет вызванное той же войной стремление к централизации. Тенденция к регионализму, развивающаяся вследствие недостатка финансовых средств и внимания со стороны министерства обороны, приво-

³¹ Сочувственное изложение истории тяжелых битв, которые вел Сергеев, см. в: *Александр Гольц*. Последний шанс технократа. — *Итоги*, 25 июля 2000 г.

³² Значительная часть опыта, накопленного в ходе "миротворческих операций" разного масштаба, проводившихся с 1992 по 1994 год, была утрачена после того, как в начале 1995 года заместитель министра обороны Георгий Кондратьев подал в отставку в знак протеста против вторжения в Чечню. Подробнее об этом см. главу, написанную Роем Эллисоном для настоящей книги.

³³ Положительную точку зрения на деятельность Квашнина на своем посту см. в: *Михаил Ходаренок*. Отнюдь не вредитель. — *Независимое военное обозрение*, 22 марта 2002 г.

дит к растущей зависимости войсковых частей от довольствия, поставляемого региональными политическими властями³⁴. Эта тенденция, хотя и оставалась ограниченной, воплощала в себе "неконтролируемый и, по-видимому, не поддающийся управлению распад центральной власти", который в августе 1998 года, казалось, вел к краху всей страны³⁵. Впрочем, кризис породил и новые импульсы к объединению, в особенности среди политических элит, признававших существование очевидной и постоянной опасности нового государственного дефолта.

В целом "мирная пауза" во время второго президентского срока Ельцина представляла еще одну упущенную возможность проведения глубокой структурной военной реформы. Российская армия не смогла обновиться не просто потому, что у нее не было последовательной доктрины или ясной цели, и не только потому, что находилась во власти бюрократической инерции. Недостаток бюджетного финансирования должен был бы подтолкнуть военных к поискам нового, но этого не случилось. По мере того как политическое руководство все усерднее подыскивало наследника, высшее военное командование оставалось верным традиционной установке, согласно которой главным противником страны является Запад. В этом вопросе глубоко укоренившиеся предрассудки и личная заинтересованность руководителей сложились воедино и взаимно усилили друг друга. Военное руководство продемонстрировало, что оно лишь в ограниченной степени способно извлекать уроки как из своих унижительных поражений, так и из осознания собственной склонности к внутренним раздорам в период полного отсутствия политического руководства. Впрочем, в то же самое время российское общество, казалось, вновь выразило готовность вкладывать средства в укрепление вооруженных сил.

³⁴ Как указывает Мартин Николсон, "бедность вооруженных сил увеличивает зависимость местных командиров от денежного и продуктового довольствия, а также жилья, предоставляемого региональными элитами". См. *Nicholson. Towards a Russia of Regions. Adelphi Paper no. 330* (London: International Institute for Strategic Studies, 1999), p. 67.

³⁵ См. *Gail Lapidus. State Building and State Breakdown in Russia*, in *Archie Brown, ed. Contemporary Russian Politics: A Reader* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 348-354, at p. 350.

ДВИЖЕНИЕ ПРОЧЬ ОТ РЕФОРМ

Стремительное восхождение Владимира Путина к высотам власти часто объясняют тем, что оно произошло вследствие манипуляции сознанием вконец запутавшихся граждан со стороны политехнологов. Однако в действительности его взлет всецело связан с хорошо рассчитанным и умелым использованием военной силы. Впрочем, и завышенные ожидания вооруженных сил, и определенные опасения по поводу ремилитаризации государства и общества, бытовавшие в быстро таявших либеральных кругах, выглядели к концу первого президентского срока Путина в значительной степени безосновательными. Действительно, на удивление мало было сделано за этот период для оживления военных структур России, а якобы достигнутая в Чечне победа обернулась кровавым кошмаром.

Данный раздел начинается с оценки российских взглядов на существующие угрозы. Затем в нем рассматриваются отношения Путина с военным руководством, за которыми следует обзор некоторых новых черт в дислокации российских вооруженных сил и возможностей по переброске войск.

Тупики доктрины и неверная оценка угроз

За первые годы, проведенные Путиным в Кремле, произошла серьезная переоценка угроз безопасности Российской Федерации и было разработано множество программных документов, причем примечательно, что между первым и вторым практически не существовало связи. Определяя свои цели, Путин старался исходить из существующих доктрин, в том числе из Концепции национальной безопасности 1997 года³⁶. Однако ни военная доктрина, ни концепция национальной безопасности, ни все прочие дополняющие документы, в том числе Военно-морская доктрина, принятая в мае 2001 года, не содержали конструктивного анализа революционных изменений, произошедших в условиях обеспечения безопасности России. Таким образом, в них

³⁶ Глубокое исследование Концепции национальной безопасности 1997 года содержится в: *Raymond Aron. The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia and Its Domestic Context, in Mandelbaum. The New Russian Foreign Policy*, pp. 23-63.

не могло быть и ценных указаний по переоснащению военной структуры страны. В самом деле, разрыв между тем, как в них понималась (и старательно излагалась) роль армии, и реальным состоянием обороны России был поистине фантастическим. Представители высшего военного командования, по-видимому, предпочитали жить в собственном выдуманном мире, нежели участвовать в ожесточенных спорах о будущем вооруженных сил. Такого рода склонность к эскапизму можно было бы занести в анналы политического психоанализа, не будь ущерб, наносимый ею целостности военных структур России, столь велик.

Особенно рельефно недостатки этих доктрин проявляются при определении первоочередности угроз и вызовов безопасности, хотя, в принципе, такое определение должно было бы создать основу для формулирования требований к миссии вооруженных сил. Многие аналитики подметили, что именно в этом отношении советский характер новых доктрин становится особенно явственным — и не потому, что в них имеются текстуальные совпадения (у СССР никогда не было официальной военной доктрины; лишь в 1987 году Горбачев решил, что таковая необходима), а потому, что в них Россия предстает "осажденной крепостью", выживание которой зависит от военных³⁷. Своей живучестью это извращенное мировоззрение обязано не только консерватизму, присущему складу мышления военных, и не только их склонности принимать за основу наихудший вариант; в основе всего лежит политический выбор.

Оседлав волну "патриотической мобилизации", президент Путин поначалу не видел необходимости в том, чтобы отдавать предпочтение одним видам вооруженных сил перед другими: это неизбежно вызвало бы отчуждение тех или иных слоев военной бюрократии. Осознавая существование широкого спектра опасностей, рисков и угроз и то, как озабочены этим военные, Путин распорядился увеличить военный бюджет. Впрочем, если у него и оставались иллюзии относительно способности военного руководства распределить деньги по справедливости, их быстро развеяла

³⁷ Так, Дик пишет: "В советские времена мировая война характеризовалась как попытка международного капитализма покончить с силами социализма. В новой военной доктрине слышится, наверное, параноидальное эхо подобных взглядов, так как в ней мировая война рассматривается в контексте усилий по разгрому или расчленению России". См. *Dick. Russia's New Doctrine Takes Dark World View*, p. 18.

публичная ссора между министром обороны Сергеевым и начальником Генерального штаба Квашниным, произошедшая в июле — августе 2000 года³⁸. Проявив открытое неповиновение, Квашнин стал инициатором этой ссоры, утверждая, что ему недостает ресурсов для ведения войны в Чечне. Этому аргумента оказалось достаточно, чтобы Путин отказался от немедленных попыток реорганизовать вооруженные силы³⁹.

Таким образом, Путину не удалось избежать определения приоритетов. Новый президент считает себя прагматиком, и в качестве такового он сделал два заключения из двух бесспорных фактов: 1) война в Чечне приобрела затяжной характер и 2) Запад обладает подавляющим военным превосходством. Его первый вывод сводился к тому, что следует нарастить возможности России по ведению малых войн. Второй — что всякая возможность конфронтации с Соединенными Штатами и НАТО должна быть сведена к минимуму, если не полностью устранена. По ряду причин Путину не удалось добиться быстрого осуществления задач в рамках первого приоритета, но он незамедлительно предпринял шаги по реформированию отношений России с Западом⁴⁰. Начал он с того, что отменил все планы по наращиванию и объединению стратегических сил, в связи с чем Сергеев был отправлен в отставку. Вдобавок он смягчил панические оценки выхода США из Договора по ПРО от 1972 года и объявил, что Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов от 2002 года, несмотря на его необязательный характер, снимет стратегическое сдерживание с международной повестки дня⁴¹. Москва, по-видимому, истолкова-

³⁸ О резонансе, который имел этот скандал, см. *Александр Гольц, Дмитрий Пинскер. Вавилонская вертикаль. — Итоги*, 15 августа 2000 г.

³⁹ Официально начальник Генерального штаба подчиняется министру обороны, так что открытый бунт Квашнина вышел далеко за рамки традиционного ворчливого недовольства и нелояльности. См. *Алексей Петров*. Нет хуже беды, чем двоевластие в армии. — *Независимая газета*, 27 июля 2000 г.

⁴⁰ Подробнее об этих причинах см. *Pavel Baev. The Challenge of «Small Wars» for the Russian Military*, in *Roger McDermott and Anne C. Aldis, eds. Russian Military Reform, 1992—2002* (London: Frank Cass, 2003). См. также главу, написанную Роем Эллисоном для настоящей книги.

⁴¹ Алексей Арбатов утверждал, что отмена планов Сергеева ослабила российскую позицию на переговорах с Соединенными Штатами. См. Российско-американский саммит ничего не решит (интервью с Алексеем Арбатовым). — *Независимая газета*, 7 февраля 2002 г. Критическая оценка американского подхода дана в: *Ivo H. Daalder and James M. Lindsay. One Day Wonder. — American Prospect*, August 26, 2002.

ла ратификацию этого договора Сенатом США в марте 2003 года как еще одно свидетельство уменьшения значимости контроля над стратегическими вооружениями на мировой арене⁴².

Удары террористов по Нью-Йорку и Вашингтону 11 сентября 2001 года часто представляют как поворотный пункт в российских отношениях с Западом⁴³. На деле они просто дали Путину возможность заявить, что дальнейшая конфронтация с Соединенными Штатами и НАТО не имеет смысла и что настало время развивать зрелое партнерство. Такой резкий сдвиг, в свою очередь, заставил военных заново обдумать свою задачу и будущий состав вооруженных сил⁴⁴. Военная верхушка еще не успела толком осмыслить значение последствий этого нового вызова, когда в октябре 2002 года чеченские террористы захватили несколько сотен заложников в Московском театральном центре. Кризис закончился гибелью большого числа заложников, не оставив никакого сомнения в том, что война в Чечне по-прежнему будет определять основные потребности российских вооруженных сил на годы вперед.

Путин заявил, что дело не должно сводиться к поверхностному переформулированию концепции национальной безопасности, и приказал сосредоточить усилия военных на противодействии угрозе терроризма. Этот приказ завел военную мысль в концептуальный тупик⁴⁵. Как и в начале 1990-х годов, воору-

⁴² См. Виктор Соколов. США подкупают Россию ратификацией Договора о сокращении СНП? — *Страна.Ru* 7 марта 2003 г., <http://www.strana.ru/print/173187.html> Кроме того, эта проблема подробно рассматривается в главе, написанной Роуз Готтемеллер для настоящей книги.

⁴³ Так, Дейл Р. Херспринг утверждал: "Ни одно событие не имело такого огромного влияния на отношения Путина с военными, как [катастрофа] 11 сентября". См. *Herspring. Putin and Military Reform: Some First Hesitant Steps.* — *Russia and Eurasia Review*, September 10, 2002, http://161.58.193.170/pubs/view/rev_001_007_001.htm

⁴⁴ Генерал Андрей Николаев, возглавлявший до 2004 года комитет Думы по обороне, как-то с горечью заметил, что политическая парадигма "у России нет врагов" требовала устранения самого термина "война" из всех основных документов, подготовленных в Генеральном штабе. См. Думский план военной реформы (интервью с Андреем Николаевым). — *Независимое военное обозрение*, 8 февраля 2002 г.

⁴⁵ Первоначальные попытки оформить идею "контртеррористической войны" с помощью существующих шаблонов принесли не очень убедительные результаты. См., например, Леонид Ивашов. Вползание в "мятежевойну". — *Независимая газета*, 13 ноября 2002 г. и Андрей Николаев. У нас — террористическая война. — *Независимая газета*, 15 ноября 2002 г.

женным силам вновь поставили ряд задач, для решения которых они не располагали ни силами, ни средствами, ни подготовкой и при решении которых они навсегда были бы обречены проигрывать в сравнении с другими "военно-бюрократическими ведомствами" России. Единственным выходом, с точки зрения военных, являлась замена угрозы терроризма набором других угроз безопасности, исходящих с исторически нестабильного Юга — от Афганистана до Грузии. Прямым последствием этого шага для армии стало бы перемещение стратегического фокуса с оказания поддержки Федеральной службе безопасности (ФСБ) в ее борьбе с террористическими сетями на претензии на ведущую роль в развертывании войск и создании угроз применения военной силы по всей территории обширного Каспийского региона. Такое перемещение фокуса мало чем отличается от стратегической переориентации США с усилий по разгрому "Аль-Каиды" на усилия по завоеванию и оккупации Ирака⁴⁶ — стратегию, которую часто связывают с именем заместителя министра обороны США Пола Вулфовица⁴⁷. Основная разница состоит в том, что американская армия нацеливается на врага, с которым она способна справиться. Российское же военное руководство стоит у края зияющей пропасти, пролегающей между осмыслением идущих с Юга угроз и организацией сил на противостояние им.

Приручение консервативного оборонного истеблишмента

Демонстрируя твердую решимость провести пересмотр оценок угроз, президент Путин по-прежнему очень осторожен в отношении того, чтобы побудить высшее военное командование следовать его примеру. По-видимому, эта сдержанность объясняется тем, что он сам много лет прослужил в другой крупной бюрократической организации — КГБ⁴⁸. Путину с трудом дается понимание того, что

⁴⁶ Подробно эта тема разрабатывается в: *Fiona Hill. Putin and Bush in Common Cause? — Brookings Review, Summer 2002, pp. 33-35.*

⁴⁷ Как заметил один из комментаторов, «заслуженно или незаслуженно, Пол Вулфовиц стал громоотводом для большей части критики подобного рода, так что клич "а подать сюда Вулфовица!" уже стал лозунгом всех тех, кто любит задавать настырные вопросы об уровне доверия к США». *Michael Hirsh. Neocons on the Line. — Newsweek, June 23, 2003, p. 20.*

⁴⁸ О влиянии правительственной бюрократической культуры на стиль руководства Путина см. *Dale R. Herspring. Who Is Vladimir Putin? — Russia and Eurasia Review, November 5, 2002, http://161.58.193.170/pubs/view/rer_001_011_001.htm*

самое большое препятствие на пути преобразования российской армии — это раздутый сверх меры правительственный аппарат. В то же время он проявляет озабоченность потенциальной политической угрозой со стороны "чеченских кругов" армии.

В 1999 году Путин шел к власти, эксплуатируя "военную тему". Хотя он и не включил "воинов" в круг своих ближайших соратников, он повысил роль Генерального штаба. Учитывая его сомнения в верности "чеченских генералов", нет ничего удивительного в том, что между ними сложились далеко не сердечные отношения⁴⁹. Путем осторожных перетасовок Путин старался продвигать по службе генералов, не принимавших участия в чеченской войне (таких, как командующий сухопутными войсками генерал Николай Кормильцев)⁵⁰, и назначать тех, кто в ней участвовал, на менее важные в политическом отношении должности⁵¹. Хотя распространению "воинской культуры" в среде военных почти невозможно поставить заслон, Путин успешно обуздал политические амбиции ее наиболее ярких представителей, чтобы воспрепятствовать появлению харизматического лидера, способного стать его возможным соперником. Однако его действия еще больше подрывали верность военного руководства и способствовали возникновению очевидного отчуждения между военной верхушкой и верховным главнокомандующим.

Осознав существование данной проблемы, Путин попытался нейтрализовать хотя бы самые разрушительные ее последствия. Например, в марте 2001 года он назначил министром обороны своего наиболее доверенного советника Сергея Иванова (пойдя ради этого даже на ослабление координирующей роли Совета безопасности). Однако Иванов не получил от президента мандата на ради-

⁴⁹ Об этих взаимных подозрениях см. *Pavel Baev. Putin's Court: How the Military Fit In. PONARS Policy Memo no. 153* (Washington, DC: Council on Foreign Relations, December 2000).

⁵⁰ В июне 2003 года Кормильцеву присвоили звание генерала армии; характерно, что лишь немногие из 97 офицеров, получивших генеральские звания на этой ежегодной церемонии, служили в Чечне. См. В России прибавилось генералов армии. — *Грани.Ру* 11 июня 2003 г., <http://www.grani.ru/War/p.35237.html>

⁵¹ Публичный скандал по поводу снятия с должности генерала Геннадия Трошева в конце 2002 года показал, что такая кадровая политика пригодна лишь в ограниченных рамках. См. *Владимир Темный. Террариум товарищей по оружию*. — *Грани.Ру*, 19 декабря 2002 г., <http://www.grani.ru/War/m.17475.html>

кальное изменение структуры военного руководства; обязанности министра обороны в основном ограничивались надзором за исполнением военного бюджета, а также заботами о соблюдении обширных внешних обязательств. Иванов добился значительных успехов, упорядочив движение денег внутри военной машины, но, к разочарованию профессиональных военных чиновников, не сумел воспользоваться связями с Путиным для увеличения военного бюджета⁵². Иванов попадал во все большую изоляцию внутри собственного ведомства: во всех важных вопросах над ним брал верх непокорный начальник Генерального штаба Квашнин⁵³.

За мелкими кабинетными интригами стоит более значительный вопрос о том, кто же в действительности контролирует власть внутри режима Путина. Нежелание президента раздражать военную верхушку не объясняет отсутствия серьезных усилий по сокращению и упорядочению излишних структур в верховном командовании. Тупиковая ситуация в Чечне, казалось бы, должна была подстегнуть такие усилия, но в ней, видимо, кроется и ключ к пониманию того, почему этого не произошло.

Хотя Путин опирается на "силовые структуры" в качестве проводника своей политики и главный источник власти, у него есть причины опасаться, что они приобретут слишком большое влияние и, возможно, сделают его заложником собственных местных интересов. По всей видимости, президент испытывает больше доверия к ФСБ, помещая все прочие "военно-бюрократические ведомства" под ее контроль; ему явно не хочется иметь дело с хорошо организованным военным сословием, сплоченным зовущей к действию "воинской культурой"⁵⁴. Если посмотреть на

⁵² В самом деле, доводы в пользу увеличения военных расходов потонули в громе сражений за бюджет 2003 года. Резкий комментарий по этому поводу см. *Юлия Латынина*. Черная дыра в третьем чтении. — *Новая газета*, 25 ноября 2002 г.

⁵³ Об ограниченности влияния Иванова см. *Михаил Ходаренок*. Эффект Грачева. — *Независимая газета*, 22 августа 2001 г.

⁵⁴ Неожиданная перетряска "силовых структур", предпринятая Путиным в марте 2003 года, главным образом укрепила "империю ФСБ", которая снова включает в себя пограничную службу и ФАПСИ; укреплению влияния военного руководства она никак не способствовала. См. *Илья Булавинов*. Силовой прием. — *Коммерсант*, 12 марта 2003 г. О бюрократической логике этих перемен и сопутствующих им рисках см. *Mark Kramer*. Oversight of Russia's Intelligence and Security Agencies: The Need for and Prospects of Democratic Control. PONARS Policy Memo no. 281 (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, December 2002).

Чечню под этим углом зрения, то она предстанет не столько политическим бременем, сколько удобным инструментом в руках Путина, с помощью которого он пытается усилить свой контроль над "силовыми структурами" и стать менее зависимым от них⁵⁵. Пока ответственность за положение дел в Чечне всецело лежит на армии, министерстве внутренних дел, да и ФСБ, это позволяет Путину решать, кого сделать козлом отпущения после очередной засады или нападения террористов, каких чиновников в военно-бюрократической пирамиде наказать, а каких помиловать.

Одним словом, то, что во время своего первого президентского срока Путин занимался скорее перетасовкой высшего военного командования, чем его перестройкой, говорит о том, что подготовке к защите российских интересов от возникающих угроз безопасности он предпочитает деятельность по нейтрализации потенциальных политических угроз.

Регионализация и переориентация на Юг

Веря в необходимость централизованного контроля, президент Путин с самого начала был обеспокоен ослаблением Российского государства в результате ничем не ограниченного регионализма. В связи с этим он начал осуществление обширной программы новой централизации, основанной на усилении бюрократических рычагов управления. Важным элементом этой программы было укрепление военных структур России. Вдобавок, сознавая, что поначалу он может рассчитывать на мобилизующий эффект второй чеченской войны, Путин также понимал, что одного этого будет недостаточно. Поэтому он провел в жизнь ряд согласованных организационных мер, призванных увеличить это преимущество.

В мае 2000 года Путин объявил о создании нового "слоя" власти между федеральным центром и 89 "субъектами" Федерации в виде семи административных "сверхрегионов"⁵⁶. Главным

⁵⁵ Впервые я высказал это соображение в: *Pavel Baev. A Useful War? — Russia and Eurasia Review*, December 17, 2002, http://161.58.193.170/pubs/view/ret_001_014_001.htm и развил его в: *Pavel Baev. Examining the "Terrorism-War" Dichotomy in the "Russia-Chechnya" Case. — Contemporary Security Policy*, vol. 24, no. 2 (August 2003), pp. 29-46.

⁵⁶ Проницательный анализ этой меры содержится в: *Nikolai Petrov. Seven Faces of Putin's Russia. — Security Dialogue*, vol. 33, no. 1 (March 2002), pp. 73-91.

в этой инициативе было то, что деятельность всех "силовых структур" — от правоохранительных органов до армии — подлежала интеграции под контролем семи полномочных представителей президента⁵⁷. В качестве основы для построения сверхрегионов были взяты семь округов внутренних войск. Всем прочим "военно-бюрократическим ведомствам" (примечательно, что в их число не входила ФСБ) вменялось в обязанность соответственно преобразовать свою организационную структуру. Для вооруженных сил особое значение имело то, что им предлагалось объединить свои тыловые службы с тыловыми службами внутренних войск. Это позволило бы голодающим армейским частям улучшить снабжение и, таким образом, ослабить свою зависимость от местных властей⁵⁸.

Объявленный Путиным в качестве средства, способного "скрепить и цементировать российскую государственность", план, однако, вскоре натолкнулся на ряд организационных препятствий⁵⁹. Ведомства президентских представителей были успешно образованы и обеспечены кадрами, но работа по интеграции деятельности обособленных бюрократических учреждений оказалась куда труднее, чем предполагали разработчики плана. Впрочем, его главная слабость состояла в том, что представители президента были не в состоянии контролировать распределение ресурсов; выходило, что единственным настоящим источником их власти является возможность доступа к президенту, какой бы ненадежной она ни была. Министерство внутренних дел успешно саботировало предложение по интеграции тыловых служб, специфические преграды вставали и на пути "гармонизации" различных административных процессов⁶⁰. Видя мало смысла в подчинении своей деятельности представителям президента,

⁵⁷ Первые отзывы на эту меру см. *Андрей Корбут, Дмитрий Николаев. Кремль объединяет силовиков в регионах. — Независимое военное обозрение*, 19 мая 2000 г. и *Александр Гольц. Семь шестерок в одной колоде. — Итоги*, 23 мая 2000 г.

⁵⁸ См. Войска крепки своими обозами (интервью с начальником тыла вооруженных сил генерал-полковником Владимиром Исаковым). — *Независимое военное обозрение*, 2 марта 2001 г.

⁵⁹ По этому поводу см. *Марина Волкова, Сергей Сергеевский. Кремль хочет изменить державу. — Независимая газета*, 19 мая 2000 г.

⁶⁰ См. отчет хорошо информированного обозревателя: *Николай Петров. Вертикаль ФСБ и МВД: кадры решают все. — Politcom.Ru* 2 октября 2002 г., http://www.politcom.ru/2002/aaa_p_vz413.php

военное руководство в сентябре 2001 года осуществило план объединения Приволжского и Уральского военных округов, что явилось очевидным вызовом замыслу "семиэлементной" конструкции. В целом к концу первого президентского срока Путина в новой структуре стали заметны признаки бюрократических излишеств. Между тем заботы об обеспечении способности центра контролировать развитие событий в регионах становились все более насущными⁶¹.

Сегодня все чаще возникают вопросы о логических основаниях дислокации военных сил России. Оставим в стороне запутанные положения доктрин; небольшая группа экспертов в области безопасности, с которыми советуется Путин, изначально считала, что Россия столкнется с рядом угроз безопасности на южном направлении — от Чечни до обширного Каспийского региона — с его взрывоопасным сочетанием межгосударственного соперничества, нефтяных богатств и терроризма⁶².

Чтобы противостоять этим угрозам, военному командованию пришлось бы размещать войска ближе к потенциальным театрам военных действий, а другие силы (служащие стратегическим резервом) следовало бы сделать более мобильными. Однако ни одно из этих требований не было выполнено. Слияние Приволжского и Уральского военных округов имело какой-то смысл в том отношении, что сориентировало штаб нового округа в направлении Центральной Азии, но оно ни в коей мере не способствовало наращиванию военных возможностей. Так, дислоцированная на постоянной основе в Таджикистане 201-я дивизия все больше напоминает "потерянный легион", а предпринимаемые Москвой с конца 2001 года попытки нарастить российское военное присутствие в Таджикистане и Киргизии (в контексте проводимой США в Афганистане военной операции

⁶¹ Анализируя упорные попытки Кремля создать впечатление, что он осуществляет строгий контроль, Стивен Холмс выдвинул предположение, что Путин "хочет волшебным образом обрести реальную власть в будущем, создавая иллюзию власти в настоящем". См. *Holmes. Simulations of Power in Putin's Russia*, in *Andrew C. Kuchins, ed. Russia after the Fall* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002), pp. 79-89, at p. 84.

⁶² Анализ этих взглядов содержится в: *Pavel Baev. Russia's Policies in the Southern Caucasus and the Caspian Area. — European Security*, vol. 10, no. 2 (summer 2001), pp. 95-110.

"Вечная свобода" [Enduring Freedom]) не привели ни к впечатляющим результатам, ни к созданию системы материально-технического обеспечения⁶³. Да и сосредоточенные вокруг Москвы военно-воздушные дивизии и бригады (Тульскую, Рязанскую и Псковскую), несмотря на их название, до Каспийского региона придется много недель везти по железной дороге⁶⁴.

Летом 2002 года по прямому указанию Путина Россия провела военно-морские учения в Каспийском море. Однако на ее южных соседей, которые уже имеют прямые контакты с размещенными в регионе американскими войсками, эта демонстрация силы вряд ли произвела впечатление⁶⁵. Вооруженные силы подверглись серьезному экзамену в сентябре 2002 года, когда резко усилившаяся напряженность в отношениях России с Грузией заставила Москву пригрозить, что она проведет молниеносную военную операцию в Панкисском ущелье. В то же время российскому высшему командованию пришлось признаться, что сил на такую кампанию, за исключением самолетов для нанесения карательных ударов с воздуха, у него почти нет⁶⁶. Непреложный в стратегическом смысле факт состоит в том, что война в Чечне, выявившая настоятельную необходимость в стратегическом развертывании российских войск на кавказском и центральноазиатском направлениях, в то же время резко подорвала способность России осуществить такое развертывание.

В заключение следует сказать, что во время первого президентского срока Путина наблюдался устойчивый рост нестабильности к югу от российских границ, высшей точкой которого ста-

⁶³ В конце концов на авиабазе Кант близ столицы Киргизии Бишкека была дислоцирована всего одна сборная эскадрилья тактической авиации. См. *Сергей Сокут*. Грозить террористам будем из Бишкека. — *Независимое военное обозрение*, 6 декабря 2002 г.

⁶⁴ О деградации воздушно-десантных войск см. *Михаил Тимофеев*. ВДВ — пока без изменений. — *Независимое военное обозрение*, 5 апреля 2002 г.

⁶⁵ Отчет об учениях см. *Сергей Сокут*. Военные возвращаются на Каспий. — *Независимое военное обозрение*, 16 августа 2002 г.; о реакции в регионе см. *Roger McDermott with Alex Vatanka and Pavel Baev*. Central Asian States: Split Loyalties. — *Jane's Defense Weekly*, October 16, 2002, pp. 82-90.

⁶⁶ Москве пришлось прервать хорошо срежиссированную пропагандистскую кампанию и пойти на компромисс, чтобы сохранить лицо. См. *Михаил Хогаренок*. Погрозили и забыли. — *Независимое военное обозрение*, 4 октября 2002 г. и *Grigory Yavlinsky*. This Could Prove a Costly Escapade. — *Moscow Times*, September 23, 2002.

ло американское вторжение в Ирак в марте 2003 года. Однако на стратегической дислокации российских вооруженных сил новая реальность никак не отразилась. Хотя удается сдерживать опасность военного регионализма, его коренные причины не устранены⁶⁷. В то же время боеготовности вооруженных сил нанесен тяжелый урон вследствие межведомственного соперничества и едва скрываемой враждебности по отношению к любым предложениям по переустройству армии, выдвигаемым Генеральным штабом. Между тем военная инфраструктура России пришла в такой упадок, что, по существу, утратили смысл столь основополагающие принципы военного искусства, как маневренность и совместные боевые действия.

ДИАЛЕКТИКА САМОСОХРАНЕНИЯ И ОБНОВЛЕНИЯ

Главная причина упадка российских вооруженных сил с начала 1990-х годов заключается в отсутствии стремления к обновлению в среде самих военных. Хотя повсеместно признается, что военная организация любого государства представляет собой одну из самых консервативных систем общества, она все же не лишена желания самосохраниться. Поэтому, когда на карту поставлено само ее существование, она должна обладать способностью к модернизации своих ключевых структур. Почему же российские военные до сих пор так и не сумели выработать идеи относительно своего переустройства с целью приспособления к полностью изменившимся окружающим условиям?

Проще всего сослаться на недостаток ресурсов в России, как это делают многие представители вооруженных сил. Каким бы убедительным такой ответ ни показался на первый взгляд, с его

⁶⁷ Мое исследование опасностей распада (см., например, *Pavel Baev. Russia in 2015: Could the Former Super-Power Turn into a Battle-Ground? IFS Info 3/02* [Oslo: Institutt for forsvarsstudier, March 2002]) вызвало своеобразную реакцию в крайне правых органах печати России. Один из комментаторов нашел в нем «неприкрытую подготовку к агрессии» (см. *Вячеслав Тетекин. С камнем за пазухой. — Советская Россия, 3 сентября 2002 г.*), а некая аналитическая группа выступила с утверждением, что "подобного рода информационные атаки на таком уровне никогда не происходят случайно" (см. *НАМАКОН. На наступательных позициях. — Завтра, 2 марта 2003 г.*).

помощью нельзя объяснить неспособность военных оптимизировать использование наличных средств. И в самом деле, министры финансов один за другим прерывали отчаянные мольбы генералитета об увеличении финансирования одним простым вопросом: "Куда пойдут деньги?" Военные руководители до сих пор не дали на это вразумительного ответа. Следовательно, нет ничего удивительного в том, что в итоге жестоких баталий вокруг госбюджета 2003 года армию вновь задвинули на последнее место среди правительственных "силовых структур"⁶⁸.

Российская армия — не единственная организация такого рода, которая слишком медленно приспосабливается к реалиям, возникшим после холодной войны. Германский Бундесвер, например, несмотря на значительное сокращение его численности и на глубокие раздумья его руководства о том, следует ли интегрировать в него отдельные элементы бывшей Народной армии ГДР, в сущности, остается тяжеловесной и малоподвижной группировкой войск, которая лучше всего пригодна для противостояния танковым корпусам давно не существующей Группы Советских войск в Германии⁶⁹. Даже американская армия, несмотря на то что ее руководители полны решимости сохранить первенство в технологической области, испытала серьезные трудности, когда перед лицом новых опасностей потребовалась ее перестройка⁷⁰.

⁶⁸ Так, в июне 2003 года ФСБ получила наибольшую надбавку к финансированию — почти 6 млрд. рублей дополнительно — на расширение борьбы против терроризма, хотя в соответствии с планом ответственность за Чечню должна была перейти к министерству внутренних дел, а вот заявку министерства обороны отклонили. См. Госдума поддержала законопроект о дополнительном финансировании некоторых статей бюджета. — *Страна.ру*, 18 июня 2003 г., <http://www.strana.ru/stories/02/05/29/3045/184135.html>

⁶⁹ Хотя Германия внесла значительный вклад в международные миротворческие операции, перспективные планы перестройки ее вооруженных сил появились только в связи с необходимостью срочно модернизировать НАТО и претворить в жизнь политику Европейского союза в области обеспечения коллективной безопасности и обороны в начале нынешнего десятилетия. См. *Antonio Missiroli, ed. Enlargement and European Defence after 11 September. Chailiot Paper no. 53* (Paris: EU ISS, June 2002).

⁷⁰ Хотя сейчас основное внимания привлечено к радикальным идеям министра обороны Дональда Рамсфельда (см., например, *Evan Thomas and Martha Brant. The Education of Tommy Franks. — Newsweek*, May 19, 2003, pp. 14-19), серьезные рассуждения по поводу траектории развития армии США можно найти в: *Ashton B. Carter and John P. White, eds. Keeping the Edge: Managing Defense for the Future* (Cambridge, MA: MIT Press, 2001).

Разница в том, что на всем протяжении 1990-х годов ведущие державы Запада могли позволить себе не спешить с капиталовложениями в армии будущего; в некоторых случаях — и опять примером может служить Германия — общество этих стран даже проявило некоторое нежелание создавать интервенционистские силы. В России эта медлительность часто истолковывалась как подтверждение бытующего на Западе мнения о том, что Россия попросту заменила собой Советский Союз в качестве возможного объекта будущей конфронтации. Этим объясняется и то, почему на всем протяжении 1990-х годов высшие военные руководители России так упорно цеплялись за тезис, согласно которому наибольшую угрозу стране представляет НАТО, хотя опыт, который Россия извлекла из целого ряда местных конфликтов начиная с 1990-х годов (помимо обширного и болезненного опыта Советского Союза, приобретенного в ходе войны в Афганистане в 1980-е годы), уже давно должен был бы избавить их от этого заблуждения.

Отправной точкой масштабных усилий по обновлению любой сложной военной организации является внутренний кризис, имеющий макрополитические последствия. Сейчас Россия объята именно таким кризисом. В ответ на новую угрозу целостности государства политическое руководство обычно требует реорганизации армии, чтобы обеспечить ее полезность и надежность. Реагируя как на это требование, так и на последствия кризиса в своих собственных владениях, военное руководство, в свою очередь, создает группу по проведению реформы с целью выработки "импульса к обновлению". Затем работа группы, происходящая на уровне высшего командования, получает поддержку более широких слоев офицерского корпуса. Для успеха обновления требуется слияние этих побуждений к реформированию — политических, направленных "снаружи внутрь", и военных, направленных "изнутри наружу".

В России такому слиянию препятствует разрыв между частными интересами руководства и системными интересами более широких политических и военных кругов. Политическое руководство, занятое в первую очередь упрочением собственной власти, видело в окрепшей и внутренне единой армии потенциальную опасность для себя. Между тем военное руководство было в первую очередь озабочено сохранением раздутых суперструктур высшего командования, и поэтому всякая инициатива, нацеленная на проведение реформ, как и всякая попытка направить

ресурсы на модернизацию вооруженных сил, рассматривались им как покушение на свое привилегированное положение⁷¹.

Как уже говорилось, истоки такой одержимости самосохранением кроются в решении Ельцина сохранить в нетронutom виде советские министерство обороны и Генеральный штаб. Проблема заключается в том, что власть и должностное положение, необходимые для того, чтобы помочь Путину реформировать армию, имеются сегодня только у российских "чеченских генералов". Какие бы замыслы о восстановлении величия России ни лелеял президент, превыше всего он ценит верность, которая для него — *sine qua non* поддержки, а потому "воинам"-индивидуалистам никогда не пройти проверки на соответствие этому важнейшему критерию. Вот почему в первый президентский срок Путина усилия по обновлению армии имели чисто символический характер.

ПРОРЫВ ВО ВРЕМЯ ВТОРОГО СРОКА?

Осваиваясь в обстановке второго срока, Путин и его команда, возможно, ощущают больше уверенности в своей способности противостоять любой гипотетической угрозе со стороны военных "оппонентов", что, в свою очередь, могло бы обеспечить условия для начала широкомасштабной военной реформы. Но с учетом того, сколько времени уже потеряно, проводить реформу имеет смысл, только если она будет по-настоящему радикальной. Тогда и некоторые инициативы — например, предложение преобразовать 76-ю Псковскую воздушно-десантную дивизию в полностью профессиональное соединение, — которые сегодня следует считать не более чем крошечным шагом в никуда, могут оказаться полезным строительным материалом в контексте усилий по реформированию российских вооруженных сил.

Помимо необходимых политических условий, слишком многочисленных и слишком сложных для того, чтобы обсуждать их

⁷¹ Выступая в Думе перед Комитетом по обороне, генерал Квашнин с присущей ему прямоотой заявил: "Говорить о проводимых в Вооруженных Силах преобразованиях как о военной реформе было бы незачично". См. Анатолий Квашнин. Называть преобразования в армии "военной реформой" незачично. — *Грани.Ру* 10 февраля 2003 г., <http://www.grani.ru/War/m.22429.html>

здесь⁷², уровень успеха или неуспеха военной реформы в России может определяться тремя следующими ключевыми сценариями: 1) полной реорганизацией высшего командования; 2) прекращением войны в Чечне и 3) созданием зрелого партнерства с Соединенными Штатами и НАТО. Хотя это во многом разные задачи, они, тем не менее, тесно взаимосвязаны.

Первой и, пожалуй, наиболее трудной задачей является преобразование российского высшего командования, которое в структурном отношении и в силу воспитания в наибольшей мере сопротивляется проведению военной реформы. К концу первого президентского срока Путина Генеральный штаб, возможно, уже уверился в своей способности противостоять любой попытке Кремля провести в жизнь сколько-нибудь значимую реформу. Однако его консерватизм давно превратился в силу саморазрушения, которую следует победить. Ввиду негибкости Генерального штаба необходимо начинать реформу с радикальной реорганизации этого учреждения, которое, в сущности, представляет собой суперструктуру, хорошо сохранившуюся с времен Второй мировой войны. Наиболее важный элемент такой реорганизации — это модернизация высшего органа военного командования, призванная исключить дублирование функций главных командований вооруженных сил и чиновников министерства обороны⁷³. Параллельно должна проходить реорганизация министерства обороны; это громоздкое бюрократическое учреждение следует превратить в гражданское ведомство с двумя главными функциями: 1) обеспечивать политическое руководство рекомендациями по военным вопросам и 2) разрабатывать подробные военные бюджеты.

Проблемы, касающиеся войны в Чечне, и так хорошо известны: она поглощает непомерно много сил и денег и держит вооруженные силы в огромном напряжении. Для выхода из тупика потребуются смелая политическая инициатива; бесперспективны и "чеченизация", на которую сейчас делает ставку Кремль, и возврат к незаконному *status quo ante* (прежнему положению).

⁷² Взвешенный прогноз на второй президентский срок Путина содержится в двух последних главах книги: *Lilia Shevtsova. Putin's Russia* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003).

⁷³ Квалифицированный анализ этой проблемы см. *Виталий Шлыков. Нужен ли России Генеральный штаб? — Военный вестник, № 7 (октябрь 2000).*

нию)⁷⁴. Да и полноправным членом мировой антитеррористической коалиции Россия сможет стать, только когда будет прекращена эта бессмысленная война. Многоаспектное партнерство по коалиции должно включать в себя широкий круг задач — от противостояния угрозе распространения оружия массового поражения до перехвата финансовых потоков террористов. Впрочем, ключевым направлением для российской армии, скорее всего, будет центральноазиатское. На момент написания этой главы российские официальные лица заявляют, что американское военное присутствие в регионе является "временным"⁷⁵. Поэтому от Москвы потребуется серьезная психологическая переориентация: придется признать американские войска "дружественными силами" и содействовать повышению их способности к длительному развертыванию⁷⁶. Однако широкомасштабную дестабилизацию обстановки в регионе в случае кризиса (например, самопроизвольного падения жесткого авторитарного режима в Узбекистане) способны предотвратить только имеющиеся там значительные силы и средства российской армии (в каком бы плохом состоянии те ни находились) во взаимодействии с американскими силами стратегического развертывания⁷⁷.

⁷⁴ Глубокий анализ этой проблемы см. *Dmitri Trenin and Alexei Malashenko. Russia's Restless Frontier: The Chechnya Factor in Post-Soviet Russia* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2004).

⁷⁵ Эта позиция была вновь подтверждена на встрече Комитета секретарей Советов безопасности государств — членов Договора о коллективной безопасности, состоявшейся в Москве в конце марта 2003 года. См. *Александр Орлов. СНГ и иракский кризис. — GazetaSNG.Ru*, 20 марта 2003 г., <http://gazetasng.ru/article.php?id=41737>

⁷⁶ Учитывая то, что именно Россия выступила осенью 2000 года с угрозой нанести удары с воздуха по силам движения Талибан, может показаться парадоксальным, что в начале 2003 года боевые действия против уцелевших групп бойцов Талибана вели норвежские, а не российские войска. См. *Gunnar Johnsen. To Historiske Norske Bomber* [Две исторические норвежские бомбы]. — *Aftenposten*, 30 января 2003 г.

⁷⁷ Исчерпывающий анализ вопроса см. в: *Martha Brill Olcott. The War on Terrorism in Central Asia and the Cause of Democratic Reform. — Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 11, no. 1 (winter 2003), pp. 86-94. Доводы в пользу российско-американского сотрудничества в области безопасности в Центральной Азии приводятся в: *Dmitri Trenin. Southern Watch. — Journal of International Affairs*, vol. 56, no. 2 (spring 2003), pp. 119-131.

Было бы соблазнительно отказаться от рассмотрения третьего сценария — создания зрелого партнерства с Западом — под предлогом его неосуществимости, в особенности учитывая то, что продолжающаяся война в Ираке может иметь глубокие и долгосрочные отрицательные последствия⁷⁸. Но даже если и имеются мотивы для перевода этого вопроса в практическую плоскость, они пока что не заявлены публично⁷⁹. Для такого партнерства потребуется новый уровень единства внутри расширенного западного лагеря, в особенности внутри НАТО, усилившейся за счет присоединения новых членов. Предшествовавший началу войны в Ираке глубокий раскол между Соединенными Штатами и "старой Европой" (возглавляемой Францией и Германией), несмотря на то что он весьма порадовал многих представителей "просвещенной" политической элиты Москвы⁸⁰, не способствовал углублению партнерства между Россией и трансатлантическим сообществом. Однако если НАТО останется верной своим обязательствам в отношении России, ключом к успеху будет способность Москвы выйти за пределы усилий по поддержанию связей с альянсом и примкнуть к разработке совместных проектов по превращению российской армии в совместимого партнера.

До сих пор на заседаниях Совета Россия — НАТО обсуждалось всего несколько подобных проектов, несмотря на то что давно доказана полезность такого формата в других областях. Впрочем, реальная ценность сотрудничества заключается в участии в совместных действиях на всем пространстве Евразийской "зоны войны", раскинувшейся от Афганистана до Албании, где международная безопасность будет подвергаться постоянной угрозе, порождаемой ожесточенными конфликтами и террористической деятельностью. Примером таких действий может служить участие российских подразделений в операциях в составе

⁷⁸ Убедительные доводы в пользу сотрудничества за пределами деятельности по ограничению ущерба см. в: Robert Legvold. All the Way: Crafting a U.S.-Russian Alliance. — *National Interest*, winter 2002/03, pp. 21-31.

⁷⁹ Главная причина такого маневрирования рассматривается Алексеем Арбатовым в статье "Иракский кризис: момент истины". — *Независимая газета*, 28 февраля 2003 г.; о европейских устремлениях России см. Dmitri Trenin. Russia in a "Wider Europe". — *Briefing*, no. 10 (Moscow: Carnegie Moscow Center, October 2002).

⁸⁰ См. Виталий Третьяков. Панихида по Америке. — *Российская газета*, 21 марта 2003 г.

СООНО на Балканах, ИФОР/СФОР в Боснии и Герцеговине, а позднее КФОР в Косово (несмотря на глубокое недовольство Москвы ролью НАТО в этой операции)⁸¹. В начале 2003 года в условиях иракского кризиса Москва решила свернуть свое военное участие в этих операциях. Из официального объяснения данного решения почти ничего нельзя понять, но некоторые наблюдатели указывают на несколько скандалов в связи с коррупцией в штабе, отвечавшем за проведение таких операций⁸².

Перспективы совместных действий в горячих точках Евразии все больше зависят от способности российской армии действовать в обстановке повышенного риска иначе, чем она привыкла действовать в Чечне. Чтобы участвовать в ускоренном развертывании сил и средств более или менее наравне, скажем с создаваемыми Европейским союзом силами быстрого реагирования, России придется в приоритетном порядке наращивать возможности частей особого назначения, обладающих совместимой военной техникой и подготовкой. Хотя в настоящее время наибольшее внимание уделяется контртеррористическим подразделениям министерства внутренних дел и ФСБ, следует также сосредоточить серьезные и длительные усилия на модернизации воздушно-десантных войск России. С этой точки зрения "профессионализация" 76-й воздушно-десантной дивизии открывает некоторые возможности для приглашения НАТО к сотрудничеству в деле переустройства российской армии⁸³. Хотя

⁸¹ Подробный анализ вклада российской армии в миротворческую деятельность на Балканах имеется в докладе под названием "Lessons and Conclusions on the Execution of the IFOR Operation", составленном членами совместной американо-российской исследовательской группы, работавшей над проектом под тем же названием (Fort Leavenworth, KS: U.S. Army Foreign Military Studies Office, 1998), <http://fmsopubs/issues/ifor/toc.htm>

⁸² См. *Вагим Соловьев*. Русские солдаты уходят с Балкан, потому что их командиры проворовались. — *Независимая газета*, 23 января 2003 г.

⁸³ Я стал лучше понимать, почему НАТО готова внести вклад в реформирование российской армии, после участия в обсуждении неопубликованной работы Кристофера Доннелли, в которой автор утверждает, что "в наших же интересах, чтобы у России были мощные и боеспособные вооруженные силы". Доннелли является специальным советником Генерального секретаря НАТО по делам Центральной и Восточной Европы; его работа называется "Reshaping Russian Armed Forces — Security Requirements and International Responses", November 28, 2002.

Генеральный штаб ревниво хранит в тайне все сведения по этому "эксперименту", очевидно, ожидая, что он принесет скорее отрицательные, чем положительные результаты⁸⁴, президент Путин явно надеется, что он завершится удачно и станет первым шагом на пути к отмене всеобщей воинской обязанности, которая уже давно не пользуется поддержкой в обществе.

Большие выгоды от практического сотрудничества с Соединенными Штатами и НАТО мог бы получить и Северный флот. Ведь понадобилась гибель подводной лодки "Курск" в августе 2000 года, чтобы вопреки всем попыткам переложить вину за аварию на Запад у президента Путина открылись глаза на то, в каком глубочайшем упадке находится российский ВМФ и какие титанические усилия придется приложить для того, чтобы исправить положение⁸⁵. Впрочем, Путин мало что сделал, чтобы остановить продолжающуюся деградацию флота, ограничившись несколькими показательными демонстрациями военных мускулов да поднятием андреевского флага на российском корабле в Аравийском море в первый год войны в Ираке — зрелище чрезвычайно умилительное⁸⁶.

Еще одна область, где сотрудничество с Западом оказалось полезным, — это совместные действия по ослаблению огромной экологической угрозы, которую представляет собой высочайшая концентрация ядерного оружия, ядерных реакторов и ядерного топлива, имеющаяся на Кольском полуострове. Уже предприняты кое-какие шаги, включая подписание весной 2003 года соглашения с НАТО о совместных поисково-спасательных операциях в отношении подводных лодок; однако для достижения существенного прогресса в этой области от России требуются боль-

⁸⁴ После посещения псковской базы несколькими парламентскими делегациями против военного руководства были выдвинуты обвинения в том, что оно намеренно саботирует "эксперимент". См. *Владимир Темный*. Ты туда не ходи, ты сюда ходи. — *Грани.Ру* 11 марта 2003 г., <http://www.grani.ru/War/m.25514.html>

⁸⁵ См. *Pavel Baev*. The Russian Navy after the *Kursk*: Still Proud but with Poor Navigation. PONARS Memo no. 215 (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, January 2002).

⁸⁶ О лихорадочных попытках снарядить эскадру кораблей для отправки в Индийский океан см. *Владимир Мухин*. Морские пехотинцы из России готовы к высадке в Ираке. — *Независимая газета*, 21 марта 2003 г.; о продолжающемся упадке Северного флота см. *Светлана Метелева*. Курсом "Курска". — *Московский комсомолец*, 22 января 2003 г.

шая открытость и изъявление готовности признать международные природоохранные организации в качестве партнеров⁸⁷.

Одним словом, перспективы развития военного сотрудничества с упором на радикальную модернизацию российских вооруженных сил вполне могут выходить за рамки того, что в обозримом будущем желательно в политическом смысле и осуществимо практически. Однако если посчитать, сколько времени потеряно даром в угоду целесообразности, сколько ресурсов разворовано или пущено в оборот коррумпированными личностями, сколько человеческих жизней принесено в жертву войне, то окажется, что политика осторожного продвижения вперед малыми шажками приносит все меньшую отдачу. В угоду своекорыстному консерватизму объявлено о завершении военной реформы. Но проблема осталась. Лидерам России необходимо найти способ сосредоточить усилия на реформировании вооруженных сил, начиная с самого верха. Неспособность их предшественников совершить прорыв в этом направлении будет служить напоминанием о том, какую цену придется заплатить в случае неудачи.

⁸⁷ Самые свежие новости и глубокий анализ ядерных рисков, исходящих с Кольского полуострова, можно найти на сайте организация "Беллуна" по адресу: http://www.bellona.no/en/international/russia/navy/northern_fleet/index.html

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РОССИЙСКИХ ВОЕННЫХ

АЛЕКСАНДР ГОЛЬЦ

Положение в российских вооруженных силах давно уже перестало быть проблемой обороны и безопасности государства. Все в большей мере оно превращается в проблему, вызывающую озабоченность всего общества. В отличие от экономического и политического сектора, военная сфера не подверглась радикальному реформированию. Значительно уменьшившись в размерах, российские вооруженные силы по-прежнему во многих отношениях сходны со своим советским аналогом, за исключением одного: они неэффективны.

Российская армия могла бы действовать подобно своей советской предшественнице лишь при соблюдении двух главных условий советского времени: 1) сохранении военного бюджета на уровне всех прочих бюджетных расходов, вместе взятых, и 2) сохранении всеобщей воинской обязанности. Однако создание мобилизационной армии по советской модели не имеет шансов на успех в России, где существует рыночная экономика и меняется социальный ландшафт. В советскую эпоху такая военная модель функционировала потому, что СССР, по существу, являлся военным лагерем, где все было подчинено интересам оборонного сектора.

По мнению российского генералитета, советская военная система была наилучшей за всю историю государства, а потому "реформа" должна означать изыскание способов сохранения базисных элементов этой системы в гораздо менее благоприятных условиях. Результат такого подхода — продолжающееся разложение российских вооруженных сил.

В этой главе анализируется структурный кризис, поразивший российские вооруженные силы. В ней рассматриваются два главных вопроса. Во-первых, почему российская правящая эли-

та не желает улучшить положение вооруженных сил страны? Во-вторых, почему продолжающееся разложение вооруженных сил не привело к катастрофическим результатам, которые предрекали многие специалисты?¹ Ключ к ответу на оба вопроса следует искать в системе призыва на военную службу и формирования офицерского корпуса. Стремление военной элиты сохранить массовую армию является самым значительным внутренним препятствием на пути реформ в России.

КРУШЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРИЗЫВА

В России советский принцип военной службы как конституционной обязанности каждого гражданина почти полностью рухнул. Сегодня молодые люди воспринимают призыв как форму государственного рабства и при поддержке общества изыскивают пути уклонения от него.

Каждую весну и осень в течение нескольких недель милиция в Москве и других крупных российских городах останавливает молодых людей на улицах для проверки документов. Истинная причина очень проста: пришло время призыва и началась охота на призывников. С помощью правоохранительных органов местные военкоматы отлавливают людей, подлежащих призыву, любыми средствами пытаются выполнить установленную квоту.

Эти методы считаются допустимыми, поскольку военным удалось добиться признания отказа служить в вооруженных силах незаконным. Одно время конституция предоставляла мужчинам России право выбора той или иной формы гражданской службы вместо военной. Недовольное этим установлением, высшее военное командование восемь лет боролось, чтобы данное право не стало законом. В конце концов министерство обороны сумело протолкнуть измененный вариант, согласно которому те, кто предпочитает "альтернативную" службу, должны служить вдвое дольше тех, кто приходит в армию. Более того, их могут направить в любую точку страны без гарантии того, что дело не

¹ См., например, *Совет по внешней и оборонной политике*. Современное положение российской армии как приближающаяся катастрофа. — *Независимое военное обозрение*, № 6 (1997).

кончится рабским трудом в воинских частях, где их, вероятнее всего, ждут унижения еще большие, чем те, которым подвергаются солдаты первого года службы. Говоря о таких людях, министр обороны Сергей Иванов настаивает на том, что конституция дает военным право направлять их "в организации и институты" министерства обороны².

Таким образом, для этих россиян альтернативная гражданская служба больше похожа на наказание за отказ от службы в армии. Закон, который фактически еще не проверен на практике, явно отражает приверженность правительства к всеобщей воинской обязанности, хотя он ничуть не помог военным достичь своей цели — обеспечить призыв на военную службу. В самом деле, за истекшее десятилетие приблизительно 40 тыс. российских мужчин ежегодно игнорировали призывные повестки³.

Другой способ уклониться от призыва состоит в том, чтобы получить отсрочку в одном из высших учебных заведений России. Поскольку качество преподавания во многих подобных институтах крайне низкое, в некоторых из них отсрочка служит приманкой для студентов. Как заметил министр образования Владимир Филиппов, "неправильно отстроенная армия пугает молодых людей, заставляя искать спасения в высшей школе"⁴.

В 2003 году российские военные чиновники неоднократно жаловались, что им не удалось призвать в армию больше 10 процентов молодых людей, подлежащих призыву⁵. В том, что касается физического состояния и образовательного уровня, большинство призывников не отвечали минимальным требованиям. В 2002 году среди призывников Московского военного округа 39,2 процента на момент призыва либо нигде не работали, либо не учились в школе, 44 процента не завершили среднего образования и 32 процента имели друзей или родственников с криминальным прошлым⁶. Во время парламентских слушаний 2002 года не-

² Интервью с Сергеем Ивановым. — *Политика*, № 61 (2003), сс. 2–4.

³ Михаил Демиденко. Слабые, больные, глупые и легкие. — *Коммерсант*, 18 апреля 2003 г.

⁴ Цит. по: Ирина Мельникова. Поколение безработных. — *Итоги*, № 46 (2002).

⁵ Их расчеты весьма сомнительны (они берут за 100 процентов всех российских мужчин от 18 до 27 лет). Там же.

⁶ Виктор Баранец. Съезд "дедов": Мужской разговор. — *Комсомольская правда*, 13 марта 2003 г.

кое должностное лицо сообщило, что 20 процентов призывников принимали наркотики⁷. Для выполнения квот военные призывали людей с судимостями: например, в элитной Таманской гвардейской дивизии в какой-то момент проходили службу 340 рядовых, признанных виновными в уголовных преступлениях⁸. Давать таким людям в руки оружие — все равно что вооружать в тюрьме заключенных.

Такая практика комплектования личного состава способствует падению дисциплины и ухудшает политико-моральное состояние российских призывников. Условия в некоторых военных частях напоминают тюремные. В казармах процветает преступность, а командиры бессильны положить конец дедовщине — жестоким издевательствам солдат второго года службы над призывниками первого года службы. Министр обороны Иванов сообщил, что с января по октябрь 2002 года в результате различных "преступлений и несчастных случаев" погиб 531 военнослужащий и еще 20 тыс. получили тяжелые ранения⁹. По словам главного военного прокурора генерал-лейтенанта Александра Савенкова, 800 военнослужащих "силовых министерств" были убиты своими сослуживцами в 2002 году¹⁰, еще 1200 (в том числе офицеры) погибли в ходе спонтанных вспышек насилия¹¹. В докладе о деятельности правоохранительных органов и преступности в Российской Федерации в 2002 году генеральная прокуратура сообщила, что военнослужащие совершили в целом 20 400 пре-

⁷ Николай Поросков. Армия села на иглу. — *Время новостей*, 15 октября 2002 г.

⁸ Юрий Гаврилов. Пятая шеренга. — *Московский комсомолец*, 21 февраля 2002 г.

⁹ Российское информационное агентство "Новости", 26 ноября 2002 г.

¹⁰ Организации обороны и безопасности России включают в себя не только войска министерства обороны, но также войска министерства внутренних дел, железнодорожные войска, войска гражданской обороны (министерства по чрезвычайным ситуациям), "технические/инженерные войска" (в том числе войска государственного комитета по строительству, дорожные войска и войска многочисленных специальных государственных строительных агентств), подразделения службы внешней разведки, войска Федеральной службы безопасности (ФСБ), которые включают в себя пограничные войска, федеральную службу охраны и федеральную службу обеспечения мобилизационной готовности (все другие войска перечислены в статуте министерства обороны).

¹¹ Алек Ахундов. В российской армии преступность под контролем. — *Коммерсант*, 11 января 2003 г.

ступлений, причем каждое четвертое было связано с насилием в казармах. В том же году дезертировали 4200 военнослужащих¹². Согласно данным министерства обороны, в конце 2002 года 2265 дезертиров находились в бегах (по неофициальным данным, их число было гораздо больше)¹³.

Уровень дезертирства резко вырос в последние годы — теперь с места службы уходят целые взводы и роты. В сентябре 2002 года десятки солдат элитной 20-й дивизии, расквартированной в Волгоградской области, просто покинули базу и не вернулись. Во время расследования другого случая, угона бронетранспортера после ночной попойки в казарме, командиры неоднократно избивали солдат лопатками. В декабре 2002 года 16 солдат Таманской дивизии дезертировали, не вынеся регулярных избиений командиром роты; 7 солдат покинули часть ПВО в Московской области; 13 рядовых ушли из части в Свердловской области на Урале. В январе 2003 года 24 солдата оставили свою часть в Ленинградском военном округе¹⁴.

Некоторые из этих дезертиров, завладев оружием, сами прибегали к насилию. В 2001 году в Чите на Дальнем Востоке России солдаты убили генерала, который попытался воспрепятствовать их дезертирству. В июне 2002 года два десантника из Ульяновской бригады ВДВ на Волге дезертировали и убили 10 человек. В том же месяце два дезертира из Майкопа на Северном Кавказе убили троих милиционеров. В 2002 году сообщалось по меньшей мере о двух десятках инцидентов, связанных с дезертирством солдат с оружием¹⁵. К счастью, в упомянутых выше случаях массового дезертирства солдаты ушли без оружия. Учитывая, однако, отчаянное положение военнослужащих, нельзя исключать возможность мятежа. Некоторым наблюдателям даже чудится призрак восстания наподобие того, что произошло на броненосце "Потемкин"¹⁶. Все большее число дезертиров совершают преступления, и угроза безопасности российских граждан, естественно, возрастает. Участь российских призывников усугубля-

¹² *Грани.Ру*. "Непобедимая и криминальная", 25 марта 2003 г.

¹³ *Владимир Воронов*. Дезертиада. — *Консерватор*, № 1 (2003).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ В 1905 году во время первой русской революции матросы "Потемкина" подняли бунт и завладели кораблем. Их побудили к этому невыносимые условия на его борту.

ется тяжким бременем, которое взвалено на плечи российских офицеров, которые слишком много работают и слишком мало получают.

ОФИЦЕРЫ – КРЕПОСТНЫЕ ИЛИ СОЛДАТЫ?

Не только призывники не хотят служить в российской армии. Все больше офицеров тоже подумывают об уходе. В 2002 году 29 тыс. офицеров досрочно уволились из вооруженных сил¹⁷. По словам генерала Николая Панкова, заместителя министра обороны по кадрам, 37 процентов офицеров, решивших досрочно уйти из армии, находились в возрасте от 30 до 40 лет (костяк офицерского корпуса). Более молодые офицеры тоже изыскивают способы ухода с военной службы. Восемьдесят процентов офицеров Московского военного округа, покинувших армию, не достигли тридцатилетнего возраста. За последнее время 20 процентов курсантов ушли из военных училищ до получения дипломов; этим можно объяснить, почему каждый десятый взвод остался без командира. При этом 40 процентов всех командиров взводов — так называемые двухгодичники, то есть офицеры запаса, получившие очень слабую военную подготовку или не получившие ее вовсе¹⁸. Отношение двухгодичников к военной службе скорее напоминает отношение призывников, чем офицеров. Один из них даже признался министру обороны, что в течение первых шести месяцев службы был вынужден учиться у своих солдат¹⁹.

Еще важнее, наверное, тот факт, что число двухгодичников, служащих в армии, куда больше, чем об этом говорят официальные данные. Генерал-майор Евгений Веселов, заместитель командующего Московским военным округом, недавно заявил, что в некоторых полках 80 процентов офицеров составляют двухгодичники²⁰. Причина этого явного дисбаланса состоит в том, что наиболее инициативные офицеры уходят с военной службы, а

¹⁷ Владимир Урбан. Кого мы называем врагами внутренними. — *Новые известия*, 15 февраля 2003 г.

¹⁸ Мы обязаны сберечь офицерский корпус. — *Красная звезда*, 9 января 2003 г.

¹⁹ Иван Егоров. Солдаты учат офицеров. — *Газета*, 15 июня 2002 г.

²⁰ Баранец. «Съезд "дедов"».

те, что остаются, глубоко равнодушны к состоянию армии и к своей профессии.

Некоторые высокопоставленные военные, в том числе генерал Панков, утверждают, что положение улучшилось по сравнению с 1998 годом, когда 69 тыс. офицеров ушли из армии до достижения возраста выхода в отставку²¹. Другие, напротив, считают, что положение лишь ухудшилось. В мае 2002 года, например, тогдашний начальник Генерального штаба Анатолий Квашнин признал, что армия и флот "находятся в закритическом состоянии" — это равнозначно утверждению, что снижение боеготовности России может принять "необратимый" характер.

По мнению Квашнина, главная проблема в том, что государство не в состоянии гарантировать офицерскому корпусу приемлемый жизненный уровень. В 2002 году он сказал: "Если мы не добьемся увеличения довольствия не в два, а более раз, то у нас просто не будет офицерского корпуса"²². Учитывая эти опасения, в январе 2003 года правительство повысило заработную плату командира батальона в ранге подполковника. Эти офицеры получают теперь 8520 рублей (285 долл. США) в месяц. Данная цифра, хотя она по-прежнему ниже разумного уровня, все же на 100 долл. США больше официальной средней заработной платы.

Однако одновременно с этим военнослужащие лишились двух важных льгот. Во-первых, их больше не освобождают от уплаты налогов. Во-вторых, им теперь самим придется оплачивать жилье и коммунальные услуги. Даже если они получают надбавку, компенсирующую 13-процентный подоходный налог, им все равно придется платить за жилье и коммунальные услуги, которые продолжают дорожать из-за роста стоимости энергоносителей. При обсуждении пакета правительственных реформ жилья и коммунального обслуживания военных, которые руководство называло своим приоритетом в 2003 году, чиновники предсказывали, что расходы военнослужащих в несколько раз возрастут. Даже должностные лица министерства обороны признают, что реальная заработная плата военных вырастет не более чем на 15–20 процентов, и это без учета инфляции²³. Теперь

²¹ "Мы обязаны сберечь офицерский корпус".

²² Цит. по: Сергей Турченко. Армия в "закритическом состоянии". — Труд, 1 июня 2002 г.

²³ Сколько с 1 января будет стоить армейская служба. — Комсомольская правда, 26 декабря 2003 г.

армейский полковник, служащий в Калининградской области, тратит более 40 процентов своей заработной платы на жилье и коммунальные услуги. В 2002 году эта цифра составляла 10 процентов²⁴.

И все же положение этих офицеров лучше, чем положение более 95 тыс. офицеров и прапорщиков, которые не имеют спонсируемого государством жилья и вынуждены снимать квартиры или жить в казармах²⁵. Начиная с 2005 года министерство обороны намерено приступить к осуществлению программы, направленной на решение этой проблемы. В первый год службы каждый офицер получит денежное пособие, которое будет положено на счет в специальном фонде. Через 15 лет службы он должен накопить достаточно денег на приобретение квартиры. Однако мало кто из людей в военной форме верит в успех этой инициативы. Многие помнят, например, как на всеармейском офицерском собрании в 1992 году Борис Ельцин обещал выдать каждому офицеру по 5000 долл. США (в то время это была очень большая сумма) на приобретение квартиры. Они помнят также обязательство вице-премьера Бориса Немцова, данное им в 1998 году, решить жилищную проблему с помощью государственных ваучеров. Ни одно из этих обещаний не было выполнено. Более того, нет гарантии, что государственные чиновники, отвечающие за работу этого жилищного фонда, не пустят деньги на другие цели. Никто не может предсказать и уровень инфляции через 25 лет.

Несмотря на вышеперечисленные трудности, кое-что начало меняться к лучшему. Например, Владимир Путин выполнил все свои обещания офицерскому корпусу. Так, впервые с 1991 года заработная плата офицеров равна или выше, чем в гражданском секторе, и почти вдвое превышает оплату так называемых бюджетников (то есть учителей, врачей, медсестер, работников социальной сферы и т. д.), оплачиваемых из государственного бюджета.

Однако недовольство среди офицерского корпуса по-прежнему очень сильно. Если военная служба воспринимается призывниками как легализованная форма рабства, то для офицеров это скорее крепостное право. Не имея поддержки высокого должно-

²⁴ Владимир Мухин. Депутатам не до армии. — *Независимая газета*, 26 марта 2003 г.

²⁵ Интервью с Сергеем Ивановым. — *Красная звезда*, 28 марта 2003 г.

стного лица, офицер вынужден доверить собственную судьбу непосредственному начальнику и его представителю в управлении личным составом. Оба полностью контролируют профессиональное будущее офицера и в своих решениях ни перед кем не подотчетны. Они могут его повысить — или не повысить. Они могут предложить ему заманчивую должность в Москве — или послать в Богом забытую дыру на российско-китайской границе. Недавно генерал Панков признал, что министерство обороны не сумело внедрить справедливую и открытую систему продвижения военных по службе²⁶. Многие командиры и управленцы по кадрам боятся такой прозрачности, потому что она не только уменьшит их власть, но и закроет источник доходов в виде взяток.

Все это тяжким бременем ложится на офицерский корпус. По словам главного военного прокурора, многие офицеры, стремясь дать выход своему возмущению и отчаянию, избивают солдат, находящихся у них в подчинении²⁷. Ввиду отсутствия профессионального сержантского корпуса младшие офицеры отвечают за дисциплину на уровне взводов и рот, хотя не имеют ни властных полномочий, ни законных оснований накладывать наказания. В 2002 году военные дисциплинарные уставы были дополнены положением, запрещающим отправлять рядовых на гауптвахту. Опасаясь, что накажут их самих, командиры взводов и рот не сообщают о солдатах, нарушивших кодекс поведения военнослужащих²⁸. Более того, как утверждает генерал Панков, в некоторых частях свыше 60 процентов командиров рот и взводов подвергались административным наказаниям²⁹.

Есть мнение, что дело полковника Юрия Буданова, который изнасиловал и убил ни в чем неповинную чеченскую девушку, отражает чудовищно низкий моральный уровень офицерского корпуса. Действительно, не может не настораживать тот факт, что многие высокопоставленные военные начальники, включая министра обороны, считают Буданова "жертвой обстоятельств"³⁰.

Руководство вооруженных сил, в том числе начальник Генерального штаба, открыто признает, что в офицерской среде про-

²⁶ "Мы обязаны сберечь офицерский корпус".

²⁷ Ахундов. В российской армии преступность под контролем.

²⁸ Теперь на губу не посадишь. — *Красная звезда*, 19 апреля 2003 г.

²⁹ "Мы обязаны сберечь офицерский корпус".

³⁰ Встреча с главными редакторами. — *Труж*, 15 мая 2001 г.

цветают воровство и коррупция. В апреле 2002 года министр обороны Иванов, некогда гордившийся офицерским корпусом, заявил во время инспекционной поездки в Воронеж, расположенный в 500 километрах к югу от Москвы, что дислоцированная там 20-я армия "просто погрязла в воровстве"³¹. Это обнажает еще одну серьезную проблему: чтобы подниматься вверх по служебной лестнице, офицеры должны выполнять любые приказы начальства, невзирая на их законность или незаконность. Более того, они приучены не беспокоить начальство жалобами на вечную нехватку денег на питание солдат, закупку топлива и т. д., потому что российская армия по-прежнему придерживается принципа "найди, роди, укради".

Рано или поздно полковые командиры приходят к выводу, что единственный способ раздобыть деньги, необходимые для содержания подчиненных, — это продавать солдатский труд. В конце концов они начинают сдавать своих людей "в наем", скажем, на местные предприятия по переработке зерна или фермы. Эти командиры, конечно, знают, что нарушают закон, и если их поймают на этом, они никогда не смогут доказать, что не потратили вырученные деньги на себя. Некоторые из них даже находят обоснование своим правонарушениям: коль скоро им придется красть, они могут кое-что из уворованного присвоить себе. За последнее десятилетие случаи подобной всепроникающей коррупции дали возможность многим командирам набить карман, но ценой утраты всякого профессионализма.

Откликаясь на эти растущие проблемы, президент Путин в 2002 году приказал своим генералам предпринять серьезные "шаги по повышению дисциплины в войсках и искоренению случаев неуставных взаимоотношений"³². Для выполнения этого приказа министерству обороны пришлось бы начать широкомасштабные реформы, в том числе объявить о намерении создать профессиональный сержантский корпус. Профессиональный сержантский корпус способствовал бы поднятию дисциплины и морального состояния в войсках, а также позволил бы пересмотреть обязанности офицеров, которым приходится выполнять сержантские функции, в том числе обучать призывников.

Однако министерство обороны пока конструктивно не откликнулось на распоряжение Путина. Скорее оно вернулось к

³¹ См. <http://news.aif.ru/news.php?id=7267>

³² См. <http://president.kremlin.ru/text/appears/2002/11/29585.shtml>

"советскому" образу действий. Например, командирам всех уровней не дали образованных и хорошо подготовленных сержантов, которые предусматривались распоряжением Путина; вместо этого им придали заместителей, на которых возложено политическое воспитание военнослужащих — этим они во многом похожи на политработников советской эпохи. В жалкой попытке подчеркнуть важность взаимоотношений между военнослужащими начальник Генерального штаба Квашнин отправил всем частям директиву, требующую развесить плакаты следующего содержания: "Командир больше всего любит родину и своих солдат". Кроме того, директива требует от командиров частей проводить занятия, посвященные заботе о подчиненных. Такие несущественные изменения не остановят дальнейшей эрозии вооруженных сил, и растущее недовольство военных не перестанет быть серьезной социальной проблемой³³. Действительно, несмотря на то что формально министерство обороны определило в качестве цели военной реформы создание сержантского корпуса, ничего не было предпринято для разработки, например, соответствующей программы подготовки сержантов. Вместо этого военная элита предпочитает направлять всю свою энергию на затушевывание разницы между профессиональным сержантским корпусом и призывниками, проходящими менее чем шестимесячную подготовку. Основные проблемы управления личным составом российских вооруженных сил ощущаются далеко за пределами военных баз. Они действительно все сильнее воздействуют на политическую ситуацию в стране.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ВЛИЯНИЕ – ПРАВДА ИЛИ ВЫМЫСЕЛ?

Структурный кризис, подрывающий российскую армию, явно влияет на политическую ситуацию в стране. Можно было предположить, что оппозиционные группы попытаются использовать этот факт в своих собственных целях. Можно было предположить и то, что политическое влияние военного руководства пойдет на убыль. Однако произошло обратное. Хотя военные проблемы не занимают главенствующего места в списке предвыборных тем, политическое влияние военной элиты резко усилилось после того, как президентом стал Путин.

³³ Интерфакс, 20 марта 2003 г., 11:48:01.

На всем протяжении президентства Ельцина коммунистическая оппозиция видела в военных союзника в своей борьбе за власть. Каждый раз 23 февраля, в день Советской Армии и Военно-Морского Флота, огромные толпы людей собирались на публичные митинги и демонстрации, организуемые коммунистами. В 1997 – 1998 годах некоторые левые даже надеялись, что вооруженные силы свергнут режим Ельцина. В 1997 году генерал Лев Рохлин, председатель думского комитета по обороне и основатель Движения в поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки (ДПА), направил письма верховному главнокомандующему (президенту Ельцину), а также во все части российской армии. В них Рохлин возлагал на Ельцина вину за невзгоды военных и призывал офицеров встать "на защиту армии". Он призывал их проводить собрания и направлять петиции президенту, в парламент и суды высших инстанций. Публичная критика Ельцина Рохлиным была актом открытого неповиновения, как и требование, чтобы президент "ушел и освободил место кому-то другому"³⁴. В 1998 году Рохлин был убит, предположительно, в результате семейной ссоры, но факты по сей день остаются довольно туманными. Его преемник Виктор Илюхин, радикальный коммунист, председатель думского комитета по безопасности, неоднократно призывал военных "не выполнять приказы командиров, пока офицеры, ушедшие в отставку, не получают квартиры и компенсации". Актом открытого неповиновения было его заявление в одном из интервью, "что законные методы решения вопроса о власти в России исчерпаны"³⁵.

Однако военные игнорировали эти призывы. Действительно, после распада Советского Союза не было ни одного случая коллективного протеста офицеров против гражданского руководства. Правда, в 1997 году имел место странный инцидент, когда некий майор вывел танк без боеприпасов на улицы военного городка неподалеку от Нижнего Новгорода и потребовал немедленной выплаты задолженности по заработной плате (тогда военным служащим обычно не платили по шесть и более месяцев)³⁶. Однако

³⁴ Александр Гольц. Революция в военном деле началась. — *Итоги*, № 28 (1997), с. 15 и он же. Нуждается ли армия в защите. — *Итоги*, № 38 (1997), с. 20.

³⁵ Александр Гольц. Июльские тезисы товарища Илюхина. — *Итоги*, № 29 (1998), с. 25.

³⁶ См. http://www.nns.ru/analytdoc/ims/1998/sv0108_7.html

решение военных не выступать открыто против гражданского руководства не было результатом их беззаветной преданности Ельцину. На самом деле военное начальство время от времени давало ему понять, что их лояльность небеспредельна. Например, во время политического кризиса в августе — сентябре 1998 года, когда Ельцин намеревался распустить Думу, секретарь Совета безопасности Андрей Кокошин направил президенту меморандум, в котором говорилось, что войска министерства обороны и внутренние войска не будут выполнять приказ о применении силы против политических противников Ельцина. Президент был вынужден отказаться от своего замысла³⁷.

Хотя армия и играла важную роль на российской политической сцене в конце 1980-х и начале 1990-х годов, она делала это неохотно. Нежелание военных использовать силу против москвичей обусловило, например, провал путча 1991 года. Два года спустя Ельцину пришлось лично убеждать генералов выдвинуть войска против Верховного Совета, чуть было не победившего в столице. Но перед тем как выступить, генералы потребовали от Ельцина письменного приказа. Их нежелание или колебания отражали глубокое недоверие к политическому руководству, которое, с их точки зрения, предало интересы вооруженных сил. Целый ряд действий Кремля, в том числе использование армии для подавления национальных движений в Армении, Азербайджане, Грузии и странах Балтии в 1989 — 1991 годах, развертывание войск во время попытки переворота в 1993 году (включая обстрел из танков здания парламента) и использование войск в продолжающейся войне в Чечне, убедили российских офицеров в том, что ради политической выгоды соперничающие между собой политики без колебаний спишут на них все свои ошибки.

С другой стороны, уровень критики в адрес президента Путина со стороны военных значительно ниже, чем в адрес его предшественника. Никто не призывает вооруженные силы свергнуть президента. Речи на 19-м съезде ДПА в феврале 2003 года были куда мягче по своей тональности, чем, скажем, в 1998 и 1999 годах. Действительно, президента Путина никто особо не критиковал³⁸. В марте 2003 года, когда несколько депутатов Думы попытались начать парламентское расследование обвинений в

³⁷ Александр Гольц. Промакх Андрея Кокошина. — *Итоги*, № 36 (1998), с. 19.

³⁸ См. http://www.leviy.ru/news/2002/19_10_2002_cp1.htm

насилии в казармах, против них выступили парламентарии и левого, и правого толка. Виктор Алкснис, советский полковник в отставке и один из самых непримиримых критиков Ельцина, теперь предпочитает осуждать неназванных лиц, которые "пытаются педалировать на негативных явлениях в армии"³⁹.

Эти перемены являются прямым результатом так называемой управляемой демократии Путина, а также популярности президента среди большинства россиян. Со своей стороны, Путин предпринял ряд шагов, чтобы угодить консерваторам из числа военных. Например, отставной генерал Валентин Варенников, сторонник жесткой линии и один из основных участников неудавшегося путча 1991 года, является теперь руководителем Комитета по делам ветеранов. Сегодня Варенников "полностью поддерживает" внутреннюю и внешнюю политику Путина. В благодарность за подобное проявление лояльности президент, со своей стороны, вернул Красную Звезду — символ советского государства — на российские военные знамена⁴⁰. Итак, похоже, ни правые, ни левые больше не могут использовать военных как яблоко раздора в своих политических баталиях.

Однако правые и правоцентристские партии пытались сделать военную реформу центральной темой своих избирательных кампаний. Союз правых сил (СПС) и "Яблоко" назвали военную реформу высшим приоритетом. И это не только слова: каждая партия предложила программу реформ, которые, в отличие от старых попыток, нельзя просто отбросить как любительщину. Разрабатывая свой план, СПС сотрудничал с экспертами Академии военных наук во главе с ее президентом, генералом армии Махмутом Гареевым, бывшим заместителем начальника советского Генерального штаба. Совместно они изучили опыт ведущих военных держав мира и пришли к выводу, что создание профессиональной армии в кратчайшие сроки вполне осуществимо.

Один из лидеров СПС Борис Немцов, настаивающий на том, что для постепенного перехода от призывной к контрактной армии потребуется всего один год, со всей решимостью постарался довести до сведения верхов план военной реформы, предлагаемый его партией. В нем подробно говорится, каким путем

³⁹ Михаил Виноградов. Дембель все спишет. — *Известия*, 6 марта 2003 г.

⁴⁰ Российское информационное агентство "Новости", 26 ноября 2002 г.

можно быстро превратить российскую армию в профессиональную: например, сократить численность рядовых и сержантов до 400 тыс. человек и на 30 млрд. рублей (около 1 млрд. долл. США) увеличить оборонный бюджет. Еще 200 тыс. россиян будут призываться на срок от шести до восьми месяцев и будут проходить военную подготовку в центрах министерства обороны; их не будут, однако, направлять в горячие точки вроде Чечни.

План СПС отличался противоречивостью и недостаточной реалистичностью. Тем не менее, представленный президенту Путину осенью 2001 года, он помог вывести вопрос о военной реформе на самое видное место. Генерал Владислав Путилин, тогдашний начальник Главного организационно-мобилизационного управления Генерального штаба, был вынужден признать, что план СПС явился серьезной попыткой подстегнуть военный истеблишмент, не склонный к решительным переменам⁴¹. Высшему командованию потребовалось шесть месяцев, чтобы убедить Путина в неисполнимости плана. Однако Немцов не собирался сдаваться. Осенью 2002 года он попытался доказать Путину, что военное руководство хочет свести на нет усилия СПС, направив средства, выделенные для проведения реформы, на жилищное строительство⁴². Признавая влияние СПС, министр обороны Иванов часто упоминает его в своих интервью. В недавней беседе он, как передали его слова газеты, сказал: "Некоторые деятели из СПС кричат на всех углах: мол, военные ничего не хотят реформировать. Выдвигается простая и привлекательная для неосведомленных идея: сделать призыв на шесть месяцев — и все. Тут я вспоминаю анархистов после революции: ни мира, ни войны, армию распустить"⁴³.

В марте 2002 года СПС организовал митинг в Москве, потребовав немедленного проведения военной реформы. Он организовал такие же митинги еще в 50 городах России⁴⁴. Внимание СПС сосредоточилось на значительном слое российского электората — женщинах среднего возраста, прежде всего матерях,

⁴¹ См. <http://www.ej.ru/00./life/02/>

⁴² Александр Гольц. Следите за руками. — *Еженедельный журнал*, № 46 (2002).

⁴³ Интервью с Сергеем Ивановым. — *Комсомольская правда*, 1–2 апреля 2003 г.

⁴⁴ Aleksandr Golts. A Time for Military Policy. — *Russia Journal*, April 12, 2002.

которые хотели бы быть уверены, что их сыновья не погибнут и не будут искалечены во время службы в армии. В частности, СПС начал кампанию по сбору подписей с требованием немедленной отставки министра обороны Иванова. Обеспокоенность Иванова деятельностью СПС обозначилась в ходе его выступления на собрании в министерстве обороны в марте 2003 года: "Нельзя недооценивать негативное влияние некоторых политических сил, пытающихся подорвать престиж военной службы... Борьба за влияние на армию будет только усиливаться по мере приближения выборов в Думу"⁴⁵. Однако после выборов Иванов смог вздохнуть с облегчением: впервые ни СПС, ни "Яблоко" не получили 5 процентов голосов, необходимых для прохождения в парламент.

Российские политики всегда учитывали колоссальную численность военного электората. Согласно источникам в министерстве обороны, в России имеется 5,5 млн. избирателей, так или иначе связанных с военным истеблишментом, среди них работники оборонной промышленности, а также военнослужащие и члены их семей. Теоретически, личный состав вооруженных сил менее подвержен политической пропаганде, чем другие избиратели — ведь закон запрещает политическую пропаганду среди солдат и офицеров, состоящих на действительной службе. Однако опыт показывает, что избирателями в казармах легко манипулировать. Например, старшие офицеры определяют, какие телевизионные новостные программы (большинство из них фактически являются чистой пропагандой) могут смотреть их подчиненные. В этих обстоятельствах зачастую бывает достаточно, чтобы офицер высоко оценил того или иного кандидата — тогда солдаты выберут именно его из десятков других, внесенных в бюллетень для голосования. Неудивительно поэтому, что политики и их стратеги уделяют много внимания этому важнейшему сегменту электората.

В прошлом армия демонстрировала известную непредсказуемость своих предпочтений во время голосования. Например, когда Кремль с помощью министра обороны Павла Грачева попытался оказать давление на армию с тем, чтобы на выборах 1993 года она проголосовала за партию "Выбор России", он по-

⁴⁵ Цит. по: Александр Богатырев. Профессия — родине служить. — Красная звезда, 2 апреля 2003 г.

терпел неудачу. В другом случае офицеры, выступавшие против участия армии в попытке переворота 1993 года, выразили свое недовольство, проголосовав (и убедив своих подчиненных проголосовать) либо за националистическую Либерально-демократическую партию России Владимира Жириновского, либо за Коммунистическую партию Геннадия Зюганова. В 1995 году министр обороны Грачев выдвинул более 100 военнослужащих кандидатами в депутаты Думы. Безразличие как гражданских, так и военных избирателей привело к тому, что большая часть "грачевской сотни" провалилась на выборах. Поразительно, что немногие прошедшие в Думу вскоре начали критиковать и правительство, и министра обороны. Десятилетие спустя эта наивная попытка манипуляции избирателями и правительственными депутатами воспринимается как древняя история. Сегодня все сосредоточено на успехе путинской стабилизации страны, который возродил некоторые из наиболее традиционных моделей поведения русских.

"УПРАВЛЯЕМАЯ ДЕМОКРАТИЯ" ПУТИНА И ВОЕННЫЕ

В последние годы люди с военным прошлым поднялись наверх в "Единой России" — "партии власти". Высшие офицеры спецслужб, милиции и вооруженных сил стали главным источником кадров для путинской системы управляемой демократии. Когда понадобился кто-то для усиления позиций федеральной власти в Ингушетии, Путин остановил свой выбор на генерале ФСБ Мурате Зязикове и обеспечил ему административную поддержку, в которой тот нуждался для исполнения обязанностей президента этой маленькой республики. Точно так же адмиралу Владимиру Егорову, командующему Балтийским флотом, посоветовали баллотироваться в губернаторы Калининградской области, весьма проблемного региона и единственного российского эксклава. Генерал-майор Владимир Шаманов, ветеран чеченской войны, получил поддержку на выборах в губернаторы Ульяновской области. Еще один пример — избрание генерал-полковника Георгия Шпака, бывшего командующего ВДВ, губернатором Рязанской области. Разумеется, все эти люди были выбраны общенародным голосованием, но помощь Кремля в каждом случае оказалась решающей. В настоящее время военные занимают места в верхней и нижней палатах парламента.

Шесть из семи президентских представителей в федеральных округах — бывшие генералы. Сорок процентов федеральных инспекторов в регионах России направлены туда из министерства обороны и других силовых министерств⁴⁶.

Эти люди вовсе не похожи на тех офицеров, что выдвинулись в начале 1990-х годов, таких как Александр Руцкой, Руслан Аушев, Лев Рохлин и Александр Лебедь. Все вышеперечисленные четверо были боевыми офицерами, которые после успешной военной карьеры пришли в политику, потеряв веру в российских политических лидеров. Все они были особенно недовольны тем, что, на их взгляд, Кремль хотел сделать из них козлов отпущения, переложив на них ответственность за собственные провалы. Полковник Руцкой возник как политическая фигура в начале 1991 года, когда поднялся на трибуну Съезда народных депутатов и подверг критике власть, направившую войска в Латвию и Эстонию. Аушев, ингуш по национальности, баллотировался в президенты Ингушетии после того, как Россия, казалось, приняла сторону осетин в осетино-ингушском конфликте 1992 года. Рохлин, ставший в 1993 году членом парламента по приказу министра обороны, заявил о своей политической независимости, когда пришел к выводу, что Ельцин и его сторонники предали страну и армию. Лебедь был возмущен безответственным, с его точки зрения, поведением многих российских политиков⁴⁷. Будучи командующим в Приднестровье, генерал Лебедь публично критиковал президента и министра обороны за то, что они втянули страну в войну с Чечней. Неудивительно, что его вскоре вынудили уйти в отставку. Примечательно, что в это время многие в России опасались военного переворота, подобного тому, который осуществил в 1970-е годы в Чили генерал Аугусто Пиночет. Сегодня в российской политике намного больше генералов, чем было во времена Ельцина, но опасений по поводу переворота по-пиночетовски почти не слышно.

Парадокс современной России заключается в том, что генералы, служащие в вооруженных силах, ныне куда влиятельнее политически, чем их вышедшие в отставку коллеги. Фактически высший эшелон военных — это единственное звено федерального правительства, которое может себе позволить игнорировать распоряжения президента или даже противодействовать им.

⁴⁶ См. http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0284.pdf

⁴⁷ Неизвестный генерал Лебедь. — *Новые известия*, 5 октября 2001 г.

Путин и высший российский генералитет установили между собой особые отношения в начале второй чеченской кампании. Военачальникам 1999 года, в отличие от тех, кто командовал во время первой войны, была предоставлена возможность использовать любые средства для достижения цели. Ельцин возложил на только что назначенного премьера Владимира Путина руководство операцией, что было совершенно необычно. Военные командиры, получавшие на сей раз приказы непосредственно от Путина, оценили его решительность. Пока Путин завоевывал престиж и славу, генералы, пользуясь своим новоприобретенным влиянием, без колебаний оказывали давление на политическое руководство, когда им это было выгодно. Так, когда Кремль не мог решить, переходить ли за Терек или ограничиться созданием буферной зоны в северной части Чечни, генерал-майор Шаманов фактически шантажировал своих номинальных "политических хозяев", угрожая "сорвать с себя погоны", если ему прикажут остановить военные действия⁴⁸. Этот эпизод ярко проиллюстрировал вновь обретенную уверенность российских военных в своих силах. В результате точку зрения гражданских руководителей отвергли, и было принято решение оккупировать всю Чечню.

Позднее, в декабре 2002 года, когда генералы прифронтового Северо-Кавказского военного округа попытались бросить вызов политическому руководству в Москве, Путин сместил командующего военным округом генерала Геннадия Трошева. Убежденный, что он несет ответственность перед армией и жителями Чечни, Трошев публично отказался от нового поста, "предложенного" ему министром обороны⁴⁹.

Трошев и другие закаленные войной генералы видят себя якобы независимой политической силой России. В своей книге "Моя война", изданной в 2001 году, Трошев раскрыл образ мыслей этих людей:

«Группа генералов-героев, очень популярных в армии и народе, стала вызывать страх. Они превратились в политическую силу. Если бы их объединяла общая цель, они могли бы сделать-ся неким современным "Южным обществом" декабристов, опас-

⁴⁸ Ольга Алентова. Валерий Шаманов: Я далеко не ястреб. — *Коммерсант*, 20 ноября 1999 г. Днем позже, однако, Шаманов был вынужден сказать, что армия выполнит приказы.

⁴⁹ См. <http://www.newsru.com/Russia/18dec2002/troshev.html>

ным для властей⁵⁰. Этот страх все еще жив после речей генерала Рохлина, который презирал Кремль и призывал волгоградский армейский корпус "к маршу на Москву". Но Рохлин остался в одиночестве. Войска не откликнулись на его призыв. Однако сейчас есть целая группа таких людей (Казанцев, Трошев, Шаманов, Булгаков и другие). Они — победители, они решительны, они смелы... Не только армия, но весь народ пойдет за ними. Если им не понравятся федеральные или региональные власти, они объединятся. Восстание декабристов 1825 года будет ничто в сравнении с тем, что может случиться»⁵¹.

Поспешно добавляя, что такие сценарии имеют мало общего с ситуацией в России, Трошев, однако, называет себя и других "генералов-героев" влиятельной политической силой.

В последние годы президент Путин прибегает к довольно необычным способам "наказания" своих провинившихся генералов. Например, Шаманова неофициально вынудили уйти в отставку, но затем Кремль оказал ему поддержку на выборах в губернаторы Ульяновской области. Трошев был назначен президентским советником по делам казачества.

Другой пример связан с катастрофой подводной лодки "Курск" в августе 2000 года. Ложь военных чиновников и отказ под надуманным предлогом от иностранной помощи после этого инцидента показали, как далеко готовы зайти российские флотские командиры, защищая честь мундира. Флотское начальство, по-видимому, решило, что отказ от помощи стран НАТО, в которых они все еще видят потенциальных противников, в меньшей степени навлечет на них гнев Путина, чем решение обречь на гибель экипаж (если исходить из того, что кто-то из экипажа остался в живых после внутреннего взрыва торпеды, который, вероятно, вывел подводную лодку из строя). Флотские командиры горячо доказывали, что "Курск" затонул из-за столкновения с подводной лодкой НАТО. Главнокомандующий военно-морским флотом адмирал Владимир Куроедов даже позволил себе заявить, что он найдет лодку, виновную в предполагаемом столкновении, которая, по его словам, вернулась на место катастрофы, чтобы замести следы. Заявления Куроедова явно были рас-

⁵⁰ Трошев имеет в виду неудачный военный заговор 1825 года с целью свержения царя.

⁵¹ Геннадий Трошев. Мат его не глушили даже дубовые двери. — *Коммерсант-Власть*, 24 июля 2001 г.

считаны на то, что Путин поддержит "своих" флотских командиров в их противостоянии НАТО. Путин, однако, не откликнулся на этот призыв⁵².

В то же время Путин предпочел не обуздывать военных чиновников, чья антизападная пропагандистская кампания могла повредить его внешнеполитическому курсу. Он, например, ждал целый год, прежде чем наказать адмиралов, ответственных за гибель "Курска". Если Куроедову позволили остаться в должности главнокомандующего военно-морским флотом, то адмирал Вячеслав Попов лишился поста командующего Северным флотом, хотя и был сразу же назначен членом Совета Федерации. Михаил Моцак, начальник штаба Попова, стал заместителем представителя президента в Северо-Западном федеральном округе России.

При этом высокопоставленные военные эффективно отстаивают свои бюрократические интересы. Например, в сентябре 2000 года, когда 14 силовых министерств и ведомств России категорически не согласились с первыми попытками Путина по их сокращению, потребовалось 17 заседаний специальной комиссии для достижения согласия между министерством внутренних дел, министерством по чрезвычайным ситуациям и пограничной службой относительно рамок этого сокращения⁵³. Получается, что Кремль ведет себя со своими генералами так же, как с партнерами по международным переговорам — сначала определяют сферы согласия, затем, пункт за пунктом, стороны пытаются сгладить противоречия.

В другом случае Путин выжидал несколько месяцев, прежде чем вмешаться в крайне необычную и приобретающую все более публичный характер перепалку между начальником Генерального штаба Квашниным и министром обороны Сергеевым. Страна вела войну, а российское высшее командование разделилось на два противоборствующих лагеря, что парализовало и Генеральный штаб, и министерство обороны. Генерал Квашнин, по должности считавшийся первым заместителем министра обороны, через голову Сергеева представил свой проект плана реформы Путину. Затем он организовал обсуждение этого плана на совещании в министерстве обороны. Как ни странно, Путин и

⁵² Александр Гольц. Правда нужна живым. — *Итоги*, № 44 (2000), с. 12.

⁵³ Вадим Соловьев. Россия не может вести большую войну. — *Независимое военное обозрение*, 17 ноября 2000 г.

его окружение, пытавшиеся внедрить в гражданскую администрацию подобие военной дисциплины, похоже, примирились с таким явным нарушением порядка. Вместо того чтобы наказать виновных в неподчинении, они предпочли наблюдать за происходящим как за интеллектуальными упражнениями военных специалистов. В результате, однако, были поставлены под сомнение основы военной дисциплины и субординации.

Назначая близкого ему Сергея Иванова министром обороны, Путин полагал, что в этом министерстве у него появится хотя бы один человек, которому он сможет полностью доверять. Однако влияние военного начальства на Иванова оказалось значительно сильнее президентского. Во всех критических ситуациях Иванов принимал генеральскую сторону, и, как следствие, его заявления по многим вопросам международной безопасности вступали в противоречие с заявлениями Путина. В сентябре 2001 года, например, Иванов заявил, что не допускает мысли — "даже теоретически" — о развертывании войск НАТО в Центральной Азии⁵⁴. Позднее президент сказал, что не видит проблемы в размещении военных баз США в этом регионе.

Касаясь вопроса о выходе США из Договора 1972 года по противоракетной обороне, Иванов указал на необходимость "адекватных мер с целью обеспечить национальную безопасность [России]" в том случае, если Соединенные Штаты решат развернуть национальную противоракетную оборону⁵⁵. Напротив, Путин, назвав выход США из договора "ошибочным шагом", сказал также, что Россия не намерена раздувать "антиамериканскую истерию", если США примут такое решение, что они со временем и сделали⁵⁶. По поводу расширения НАТО Иванов выразил опасение, что это "будет иметь разрушительные последствия для договорного режима в целом"⁵⁷. Путин же заявил: "Недопущение членства Эстонии в НАТО было бы неверно тактически и стратегически. [Но] если Эстония этого хочет, пусть вступает в НАТО"⁵⁸.

⁵⁴ Свой устав. — *Эксперт*, № 37 (2001), с. 23.

⁵⁵ Сергей Иванов. Плоды военной реформы появятся не раньше 2004 года. — *Известия*, 24 июня 2001 г.

⁵⁶ См. <http://www.strana.ru/stories/01/12/13/2204/94382.html>

⁵⁷ Александр Гольц. Отставшая тень. — *Еженедельный журнал*, № 25 (2002), с. 36.

⁵⁸ См. <http://www.pkc.ru/cgi-bin/main.pl?fn=../htdocs/text/25060201.txt>

После октябрьских событий 2002 года, когда чеченские террористы захватили и удерживали более 700 заложников в московском театре, пока российские войска не взяли здание штурмом, Путин приказал переориентировать вооруженные силы на борьбу с терроризмом. Однако Иванов реагировал на это скептически: никакого "коренного пересмотра основ функционирования вооруженных сил" не требуется⁵⁹.

Высшие военные чиновники России предпочитают игнорировать позицию своего верховного главнокомандующего, который говорит о необходимости стратегического партнерства с Соединенными Штатами. Чтобы сохранить получаемые средства и многочисленные привилегии и поддержать свой престиж, военное руководство считает необходимым рассматривать Соединенные Штаты как потенциального противника. На ежегодном совещании в Академии военных наук в январе 2003 года старшие военачальники и ведущие теоретики пытались в присутствии министра обороны и начальника Генерального штаба доказать, что предположительное намерение Соединенных Штатов контролировать нефтяные ресурсы мира будет главным источником будущих конфликтов. Таким образом, с их точки зрения, возможность конфронтации нельзя исключать. Адмирал Виктор Кравченко, начальник штаба военно-морского флота, говорил, что флот США представляет главную угрозу России сегодня и в будущем. Это не значит, однако, что российские военачальники боятся американского вторжения на территорию России. Скорее в стратегии представления Соединенных Штатов в качестве возможного противника они видят единственный способ сохранения существующей военной системы⁶⁰.

Успешное противодействие министерства обороны попыткам радикально реформировать военную систему говорит о сильнейшем политическом влиянии высшего военного руководства. Более того, желание Путина поддерживать хорошие отношения с военными ограничивает его возможности продвигать столь необходимые реформы. Политическое влияние военного руководства со всей очевидностью проявилось в той благожелательности, с которой парламент рассматривал ряд вопросов обо-

⁵⁹ Слова министра обороны Сергея Иванова цит. по: *Виталий Джибути*. Равнение — на Право. — *Российская газета*, 14 января 2003 г.

⁶⁰ *Виктор Кравченко*. Угрозы с морских и океанских направлений растут. — *Независимое военное обозрение*, 31 января 2003 г.

роны и безопасности, в том числе в решении Думы не менять бюджет министерства обороны и других силовых ведомств более чем на 0,5 – 1 процент. По словам Алексея Арбатова, чиновники в военной форме, в отличие от гражданских чиновников, почему-то воспринимаются как "жрецы, которым открыто таинство истины, недоступное гражданским лицам"⁶¹.

Осенью 1996 года, сразу после операции на сердце, Ельцин потребовал, чтобы премьер-министр Виктор Черномырдин вернул ему так называемый ядерный чемоданчик. Он сделал это не из опасения, что Черномырдин начнет ядерную войну; ядерный чемоданчик символизирует высшую президентскую власть, как некогда скипетр и держава — власть царскую.

Два года спустя, во время политического и экономического кризиса августа 1998 года, высшие чиновники ельцинской администрации проводили консультации с мэром Москвы Юрием Лужковым и бывшим премьером Черномырдиным. Стремясь получить пост премьер-министра, и Лужков, и Черномырдин сделали контроль над силовыми министерствами центральным пунктом своих программ. Но осенью 1998 года такой контроль мог быть только символическим: ни у одного из претендентов не было никаких шансов использовать вооруженные силы в своих интересах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Действия президента Путина в 2000 – 2004 годах, направленные на реформирование государственной структуры России, свидетельствуют о его глубокой убежденности в том, что управлять такой страной, как Россия, можно, лишь установив строгую систему иерархической подчиненности военного типа. Политическая элита и российский народ в основном разделяют эту традиционную веру. В опросе, проведенном ВЦИОМ (Всероссийским центром изучения общественного мнения) в июне 2002 года, армия занимала третье место среди российских институтов, вызывающих наибольшее доверие, вслед за президентом и Русской православной церковью, и опережала службы бе-

⁶¹ Алексей Арбатов, Петр Ромашкин. Бюджет как зеркало военной реформы. — *Независимое военное обозрение*, 17 января 2003 г.

зопасности. Однако в то же время 45 процентов россиян считали службу в армии бременем. Только 22 процента хотели, чтобы их "сын, брат, муж или другой близкий родственник служил сейчас в армии"⁶².

В сознании большинства россиян (прежде всего тех, кто прошел через советскую систему воспитания) жива вера в то, что армия является подлинным фундаментом таких государств, как Россия. Откуда проистекает эта убежденность? Ответ заключается в модели государства, строившегося в России на протяжении последних 300 лет. Реформы Петра Великого имели главной целью создание и поддержание громадной армии. В последующие века русские не знали иного способа консолидации национальных ресурсов, кроме как с помощью военной мобилизации. (Единственное исключение — использование труда заключенных при Иосифе Сталине.) Воинская повинность существовала в России столько, сколько сама регулярная армия. Для большинства населения военная служба всегда была тяжким бременем и в качестве таковой оказала на народ глубокое психологическое влияние. С одной стороны, никто не ставит под сомнение право государства призывать гражданских лиц на военную службу. С другой стороны, российское общество не осуждает тех, кто пытается уклониться от призыва.

В отличие от армий всех других стран мира, основа российских вооруженных сил — не офицерский корпус, а масса плохо обученных новобранцев, главное преимущество которых заключается в способности постоянно возобновляться. Обязанность российских офицеров состоит в обучении этой примитивной массы и затем развертывании ее на поле боя. Российские генералы продолжают мыслить категориями Второй мировой войны (или Третьей мировой войны). Они пойдут на все ради сохранения призыва и российского мобилизационного резерва. Сейчас они стремятся убедить президента сократить число отсрочек от призыва. Концепция массовой армии необходима для их выживания, но смертельна для вооруженных сил в целом.

Эти черты военной культуры глубоко пронизывают все стороны российского общества и во многом определяют характер отношений между гражданскими и военными, существующий в

⁶² Алексей Левинсон. Неизбывный атрибут. — *Еженедельный журнал*, № 36 (2002).

стране. Тот факт, что ни российские военные, ни российский народ не имеют представления об альтернативной системе военной службы, заставляет их противиться реформам и благожелательно относиться к лидерам с военными пристрастиями.

При отсутствии широкомасштабных угроз безопасности России разложение ее вооруженных сил, по-видимому, будет продолжаться. При этом призывников по-прежнему будут бить и убивать, кто-то будет дезертировать, а неэффективность обычных вооруженных сил — возрастать. В самом деле, регулярная армия с трудом справляется — если вообще справляется — даже с местными угрозами и конфликтами. Поэтому нельзя исключать, что руководство решит, что у него нет иного выбора, кроме как использовать ядерное оружие. Такой может стать цена провала реформы российской армии.

ВОЕННАЯ РЕФОРМА: ОТ КРИЗИСА ДО ЗАСТОЯ

АЛЕКСЕЙ АРБАТОВ

Большинство российских государственных чиновников, политиков, экспертов и журналистов в основном сходятся во мнении о том, какая армия нужна стране. Как минимум, России требуются гораздо лучше подготовленные и технически оснащенные вооруженные силы, способные выполнять четко поставленные задачи как в нынешней ситуации, так и в более отдаленной перспективе. В то же время правительство должно гарантировать российским военнослужащим достойное денежное довольствие и нормальные жилищные условия.

Новые угрозы национальной безопасности России и сложнейшие проблемы, вставшие перед страной через полтора десятка лет после окончания холодной войны, настоятельно диктуют необходимость создания новой военной организации, коренным образом отличающейся от той, которой располагает страна в настоящее время. После трагических событий, связанных с захватом террористами заложников в Московском театральном центре в октябре 2002 года, президент Владимир Путин заявил о необходимости радикального пересмотра традиционной российской военной доктрины и проведения глубоких изменений в вооруженных силах страны. Он заключил, что российская армия должна перестроиться для решения задачи борьбы с международным терроризмом и связанными с ним угрозами. Эту позицию Путина разделяют далеко не все в российских военных, политических и научных кругах.

Тем не менее необходимость всесторонней перестройки российского оборонного комплекса (как вооруженных сил, так

В главе содержатся выдержки из статьи Алексея Арбатова "Какая армия нужна России?" (*Russian Global Affairs*, No. 2, February 2003).

и военной промышленности) признается всеми. Все дело в деталях: существуют глубокие разногласия в отношении целей и средств такой перестройки, ведутся яростные споры о приоритетах, темпах и направлениях военной реформы.

Военный истеблишмент любой страны тесно связан с внешней политикой государства, с внутренними экономическими, общественными и политическими условиями и ограничениями, а также с историческими и культурными традициями страны. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в спорах о военной реформе в России нашли свое отражение глубокие политические и идеологические разногласия, неизбежные в обществе, которое вот уже около двух десятилетий переживает период коренных, болезненных преобразований. Именно это определяет специфику российских дебатов о состоянии и реформировании оборонной сферы и их отличие от споров по этим вопросам, ведущихся в Соединенных Штатах или любой другой стране современного мира.

Другое принципиальное отличие заключается в том, что сегодняшняя Россия — единственная в мире страна, которой приходится одновременно решать четыре весьма дорогостоящие задачи: осуществлять военную реформу; поддерживать надлежащий уровень безопасности, надежности и стабильности своего ракетно-космического комплекса; выполнять взятые на себя обязательства в рамках международных соглашений о контроле над вооружениями и разоружении и модернизировать свои обычные вооруженные силы в целях противодействия новым видам угроз.

И последнее (но отнюдь не по степени важности) замечание: все разговоры на эту тему остаются чисто теоретическими, если не учитывать реальные потребности национальной обороны, с одной стороны, и имеющиеся ресурсы (главным образом финансовые и людские) — с другой. В целом военная доктрина, стратегия, планы развития вооруженных сил и государственная программа вооружений суть не что иное, как компромисс между целями и ресурсами или, иными словами, между желаемым и доступным.

Эту главу я начну с краткого описания нескольких ключевых факторов, влияющих на ход дискуссий о российской военной доктрине. Речь идет прежде всего о двух серьезных ограничениях — нехватке информации и нехватке ресурсов. Третья проблема — это наличие множества военных организаций (на-

пример, пограничных войск и сил внутренней безопасности), которые не входят в состав традиционных российских вооруженных сил, но которых продуманная военная реформа также должна коснуться. Распространение реформы на эти организации значительно усложнит ее ход с политической, организационной и концептуальной точек зрения. Во второй части главы я останавливаюсь на содержании программы военной реформы, главным образом на двух основных вопросах, вокруг которых сосредоточены споры о реформе: во-первых, потребность в новой стратегической концепции и, во-вторых, отказ от всеобщей воинской повинности и переход к профессиональной армии. Вопрос о отмене воинской повинности — это ключевая проблема, по поводу которой ломаются копья в спорах о российской военной реформе, и положительное решение этого вопроса — важнейшее условие создания современных и эффективных вооруженных сил. В заключение я представляю оптимистический — может быть, даже идеальный — сценарий хода российской военной реформы на протяжении ближайших нескольких лет. К сожалению, в реальные планы российского правительства этот сценарий никак не укладывается.

КОНТЕКСТ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ: ВАЖНЫЕ ФАКТОРЫ

Недостаток и неполнота информации

Планирование любой военной реформы следует начинать с оценки текущего состояния дел и имеющихся ограничений. В России сделать это, пожалуй, особенно трудно, поскольку для того, чтобы обрести политический вес и служить руководством к действию, такие оценки должны быть достаточно убедительными и заслуживающими доверия в глазах общественного мнения, представленного широким спектром взглядов. Действительно, в стране сложилось общее впечатление углубляющегося кризиса в армии. Но одного этого смутного чувства тревоги недостаточно для разработки и проведения в жизнь действенного плана военной реформы.

Одной из основных проблем является то, что даже в новой России прозрачность в военных делах по-прежнему отсутствует. Завеса секретности плотно окутывает информацию о текущем состоянии дел в вооруженных силах и в оборонной промышлен-

ности и о перспективах их развития. Это, в свою очередь, затрудняет оценку реальной ситуации и перспектив проведения реформы. В общественных дискуссиях на оборонную тему конкретная фактическая информация даже по самым основным вопросам просто отсутствует. По тем скудным сведениям, которые публикуются, невозможно составить даже самое общее представление о структуре вооруженных сил и об их дислокации, о численности основных подразделений, количестве вооружений и другой боевой техники, об основных программах в области НИОКР и закупочной деятельности; иными словами, почерпнуть основные фактические и статистические сведения, по которым можно было бы судить, хотя бы в самом общем виде, о российской военной политике и о развитии российских вооруженных сил. Предполагается, что российская армия боеспособна и может выполнять четко поставленные задачи. Но в каких войнах она будет вести боевые действия, какое вооружение будет использовано и на каких театрах военных действий, кто ее вероятный противник и как скоро эти действия начнутся? Не предавая гласности информацию о состоянии дел в армии, российский оборонный истеблишмент не считает нужным раскрывать и основные положения своей политики. Кроме того, нет никакой возможности установить, во сколько в конечном счете обойдутся стране ведущиеся боевые действия, в том числе война в Чечне. Поэтому нет базы для ведения на основе полной информации дискуссии о планах перестройки вооруженных сил и оборонной промышленности, об эффективности различных предложений по контролю над вооружениями и разоружению, миротворческих миссий или боевых операций иначе, чем только в теоретическом плане.

Само собой разумеется, что такие отвлеченные дискуссии не могут оказать сколько-нибудь заметного влияния на принятие решений государственными органами, в частности на процесс формирования бюджета Думой. Как это ни абсурдно, но даже сведения, направляемые в Организацию Объединенных Наций и иностранным государствам в соответствии с принятыми Россией международными обязательствами, остаются недоступными для средств массовой информации, научной и широкой общественности. Более того, за последние несколько лет против журналистов и научных работников было возбуждено несколько уголовных дел за систематический сбор, анализ и опубликование информации о российской оборонной сфере.

Это во многом пресекло попытки повысить степень прозрачности в военных делах.

Только президент, министр обороны и депутаты Комитета по обороне Государственной Думы (члены Комитета по обороне и безопасности Совета Федерации) ФС РФ могут ставить вопросы и запрашивать секретную информацию, касающуюся обороны и оборонного бюджета. Поскольку подробное и деловое обсуждение этих вопросов ведется в таком узком кругу и под завесой секретности, гражданские чиновники, относящиеся к исполнительной и законодательной ветвям власти, лишены возможности ознакомиться с результатами критического анализа планов и предложений, выдвинутых Генеральным штабом и видами (родами) войск. Не могут они также ни рассматривать какие-либо обоснованные альтернативы, ни отвергать нереальные сценарии и задачи, ненужные программы и проекты, продиктованные бюрократическими амбициями и порожденные межведомственным соперничеством. Отсутствие прозрачности в российских дискуссиях о политике национальной безопасности и военной реформе можно объяснить двумя обстоятельствами. Во-первых, ни исполнительная власть (кроме министерства обороны), ни парламент, ни общество в целом не имеют основанного на полной информации представления о потенциальных угрозах для государства, которые требовали бы дополнительных усилий в оборонной сфере. Поэтому они и не испытывают острой потребности в получении более конкретной и полезной информации. Во-вторых, хотя всеми признано, что военная реформа — это единственное средство спасения вооруженных сил и оборонной промышленности от дальнейшей деградации, вопрос о том, сможет ли нынешнее высшее военное руководство разработать и осуществить финансово-обоснованную программу военных реформ и военную политику в целом, остается открытым. Между тем заключено молчаливое соглашение между гражданскими властями, которые, по мнению большинства экспертов, выделяют недостаточные ассигнования на оборону, и военными, которым позволено распоряжаться этими ассигнованиями по своему усмотрению. Военные же пользуются монополией на информацию и не подлежат критике за произвольное расходование средств.

Главное условие этого неформального соглашения — строгое дозирование информации об оборонной сфере, доводимой до сведения общественности. Однако даже беспрецедентное

снятие этого ограничения под давлением демократических фракций в Думе во время обсуждения бюджета 2003 года не оживило публичных дискуссий по вопросам обороны (как это произошло в США в 1960-х и 1970-х годах). Среди 62 обнародованных статей расходов в разделе бюджета, озаглавленном "Национальная оборона", были сведения о суммах, выделенных школам и детским садам для детей военнослужащих, о расходах по оплате проезда военнослужащих в места отдыха и обратно, об оплате счетов военнослужащих за электричество и коммунальные услуги, о стоимости хранения специальных видов горюче-смазочных материалов и т. д. Более существенная информация — о структуре и составе вооруженных сил, ходе их модернизации и боевых операциях — по-прежнему оставалась закрытой.

При отсутствии сведений об этих и других важных вопросах действия российских военных надежно скрыты от глаз гражданского сообщества и защищены от его вмешательства. Воздействие гражданских правительственных ведомств проявляется лишь в сокращении министерством финансов бюджета по всем статьям расходов (причем оборонный бюджет неизменно остается в рамках своих макроэкономических параметров) или в поправках, принимаемых Думой (которые зачастую лоббируются военными структурами или оборонными корпорациями). Решения президента сводятся главным образом к легализации бюрократических компромиссов, достигнутых на более низком уровне. В редких случаях, когда устранить разногласия не удастся, решение спускается сверху, отражая баланс бюрократических и политических сил и личных взаимоотношений. В конце 1990-х годов кабинет министров сокращал запрошенные военными ассигнования на 30—50 процентов; на сегодняшний день сокращения составляют примерно 10 процентов. В конце 1990-х годов доля думских поправок к оборонному бюджету составляла около 3—5 процентов; сегодня она не превышает 1—2 процентов.

Короче говоря, недостатки и неполнота информации серьезно затрудняют ведение дискуссии по вопросам военной реформы в России.

Недостаточное и непродуманное финансирование

Обнародование информации помогает высветить трудности и препятствия, которые стоят на пути военной реформы в России. Как уже отмечалось, в конце 2003 года правительству под

давлением общественности пришлось предать гласности дополнительную информацию о расходах на оборону и о текущем положении вещей в российской оборонной сфере. Таким образом, на основе данных о расходах на оборону, взятых из федерального бюджета 2003 года, примерно половина которых была впервые обнародована, можно сделать некоторые практические выводы¹. Выяснилось, что Россия тратит слишком мало на вооруженные силы, которыми она в настоящее время располагает. Кроме того, средства, ассигнованные на оборону, в большинстве случаев расходуются нерационально и неэффективно, что не позволяет удовлетворить текущие и будущие оборонные потребности страны.

ТАБЛИЦА 3.1

**Российские оборонные расходы в процентах к ВВП,
1994–2003 годы**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (расч.)
% ВВП	5,60	3,76	3,59	3,82	2,97	2,34	2,63	2,66	2,60	2,65
% федерального бюджета	20,89	20,85	18,92	19,76	17,30	16,20	16,40	17,2	14,60	14,70

В федеральном бюджете 2003 года ассигнования на национальную оборону составили 344 млрд. рублей, или 3,65 процента валового национального продукта (ВВП) и 14,7 процента всей расходной части российского госбюджета. В бюджете 2002 года эти ассигнования составляли 2,6 процента ВВП и 14,6 процентов федеральных расходов. Текущие цены возросли на 21,6 процента в абсолютном выражении (на такую же величину вырос и бюджет). Однако постоянные цены с поправкой на прогнозируемый рост инфляции увеличились лишь на 10 процентов. Если уровень инфляции окажется выше ожидаемого, что вполне вероятно, то чистая прибыль уменьшится и может даже стать отрицательной величиной (кроме всего прочего, на это могут повлиять уровень цен на нефть после войны в Ираке и поступления России от экспорта нефти). В таблице 3.1 показано изменение доли расходов на национальную оборону в российских федеральных бюджетах с 1994 по 2002 год и прогнозы на 2003 год в процентах к ВВП.

¹ Автор выражает признательность полковнику в отставке Петру Ромашкину за расчеты показателей оборонного бюджета в этом и в следующих трех абзацах.

Из таблицы видно, что с 1997 года ассигнования на национальную оборону не превышали трех процентов ВВП, несмотря на то что и президент Борис Ельцин, и президент Путин подписали (соответственно, в 1998 и 2000 годах) указы об увеличении этих ассигнований как минимум до 3,5 процента ВВП. Судя по информации, просочившейся в прессу с закрытого заседания российского Совета безопасности, состоявшегося летом 2000 года, цифра 3,5 процента была без лишнего шума понижена до величины, не достигающей даже трех процентов ВВП.

В России очень многие считают, что расходы в размере трех процентов ВВП недостаточны для поддержания необходимого оборонного потенциала. Во-первых, большинство современных передовых военных держав тратят на оборону более трех процентов, хотя их непосредственная безопасность обеспечена во всех отношениях гораздо надежнее, чем безопасность России. Далее, в абсолютном выражении они выделяют на оборонные нужды гораздо большие суммы (в случае США на порядок больше), независимо от того, как эти цифры рассчитываются. Исходя из этих соображений, подавляющее большинство официальных и независимых экспертов в России полагают, что для решения государственных задач в области обороны и безопасности правительство должно ассигновать как минимум 3,5 процента ВВП на эти цели. Естественно, предполагается, что эти средства будут использоваться надлежащим образом, что само по себе является предметом глубоких разногласий.

По мнению многих сторонников военной реформы, Россия не только расходует на нужды обороны слишком мало, но и тратит ассигнованные на это средства неправильно. Имеющаяся информация дает основание для некоторых выводов, а они не внушают оптимизма в отношении рациональности оборонной политики и последовательности военной реформы.

В частности, высказывались серьезные опасения по поводу соотношения объемов ассигнований на содержание нынешних вооруженных сил (с их невысокой боеспособностью) и инвестиций в их будущую модернизацию и повышение их качества. Несмотря на официально поставленную задачу изменить соотношение объемов ассигнований на поддержание армии и инвестиций в ее современное оснащение (НИОКР, закупки вооружений и военной техники, капитальное строительство) с 70:30 процентов до 60:40 процентов, пропорция "содержание — инвестиции", предусмотренная бюджетом на 2003 год, все еще состав-

ляет 63:37 процентов. Это означает, что военные растрачивают средства на поддержание нынешнего состояния вооруженных сил, вместо того чтобы вкладывать их в обеспечение готовности армии к решению задач завтрашнего дня. Между тем технический уровень армии и ее инфраструктура продолжают падать и разрушаться, что грозит дальнейшим развалом оборонных отраслей и научно-технического потенциала.

Такое положение вызвано двумя причинами. Во-первых, командование вооруженных сил противодействует сокращению численности личного состава, частей и боевой техники. В результате не происходит передачи средств в требующие инвестиций отрасли оборонно-промышленного комплекса страны. Во-вторых, и парламент, и широкая общественность не имеют представления об ужасающе низком техническом уровне вооруженных сил и о непригодности государственных программ вооружения (которые строго засекречены) ни для армии при ее нынешней численности, ни для оборонной промышленности. Для выполнения государственных оборонных заказов требуется лишь 25 процентов российских производственных мощностей. Тем не менее закупаемые по госзаказу снаряжение и боевая техника — совсем не то, в чем нуждается современная армия.

Если бы российская программа вооружений была обнародована хотя бы в той же степени, в какой аналогичные программы доводятся до сведения широкой публики в Соединенных Штатах и западноевропейских странах, то средства массовой информации, общественность и законодательная власть обязательно потребовали бы существенного увеличения ассигнований на повышение российского военного потенциала. В то же время Генеральный штаб и командования видов (родов) войск, а также министр обороны, скорее всего, признали бы необходимость радикального сокращения численности армии и были бы вынуждены решать некоторые "деликатные проблемы" и ответить на некоторые трудные вопросы, при всем своем нежелании этого делать.

Из-за отсутствия информации и неэффективности процесса составления оборонного бюджета связанные с ним болезненные решения и трудные компромиссы редко когда становятся известными широкой общественности, еще реже встречаются сопротивление и поддаются исправлению. Более того, поскольку принятие решений по оборонным вопросам — процесс сложный и трудный для понимания непосвященных, суть проводимой воен-

ной политики уловить непросто. Например, сторонники военной реформы настойчиво выступают за качественное улучшение российских вооруженных сил, но эта позиция не всегда находит свое практическое воплощение в требованиях о приобретении новых носителей оружия. Почему российский ВМФ, например, строит новые дорогостоящие надводные корабли и субмарины, в то время как ассигнования на техобслуживание, ремонт и модернизацию существующих судов катастрофически низки? Такая практика приведет к списанию этих судов за много лет до истечения их срока службы и к резкому сокращению численности плавсостава в течение ближайших 10–15 лет, что невозможно компенсировать вводом в строй нескольких новых надводных судов и подлодок. Почему ВВС была выделена огромная сумма в твердой валюте на приобретение тяжелых бомбардировщиков Ту-160 у Украины (где они остались после распада Советского Союза в 1991 году), в то время как российская фронтовая авиация и авиация войск ПВО получают от силы десять истребителей в год или того меньше и испытывают острый недостаток горючего (пилотам удастся налетать лишь 40–50 часов в год вместо положенного минимума в 150–180 часов) и дефицит запчастей, не говоря уже о плачевном состоянии аэродромной инфраструктуры? И наконец, почему наземные войска приобретают все больше и больше тяжелой артиллерии и бронетранспортеров, испытывая хроническую нехватку вертолетов, бензина, горюче-смазочных материалов, боеприпасов, современных средств связи, приборов ночного видения и навигационных систем? Еще один пример из этого ряда — передача наземными войсками приписанных к ним вертолетов военно-воздушным силам в 2002 году после нескольких катастроф в Чечне. Этот "мудрый" шаг лишь ускорит их деградацию.

Короче говоря, Россия выделяет слишком мало средств на оборону, и даже эти скудные ассигнования используются бес толково. Это отправная точка всех споров о военной реформе.

Множественность российских вооруженных сил

Еще одним сложным аспектом споров о российской военной реформе, непонятным за пределами России (и, пожалуй, не всегда четко осознаваемым в самой России), является то обстоятельство, что Москва контролирует не только вооруженные силы в традиционном смысле этого понятия, но и ряд других

военных организаций (в том числе силы внутренней безопасности, погранвойска и т. д.), оставшихся после советского периода, стоимость содержания которых также должна учитываться при пересмотре российской политики в области безопасности. Военная реформа, как ее понимают в России, должна затрагивать не только вооруженные силы как таковые, но и другие службы и роды войск, а также оборонную промышленность, мобилизационный потенциал и административный аппарат, осуществляющий управление делами обороны в мирное время и командование во время войны. Полное освещение этих проблем выходит за рамки данной главы, но некоторые дополнительные замечания и комментарии в отношении других родов войск и служб здесь вполне уместны. Финансируются они в основном по статьям раздела российского бюджета, именуемого "Обеспечение правопорядка и государственной безопасности", ориентированного в основном на внутренние нужды.

Следует отметить, что бюджетные ассигнования, выделяемые силам, связанным с министерством внутренних дел и другими военными организациями, не подчиненными министерству обороны, неуклонно увеличивались на всем протяжении 1990-х годов, а после 2001 года их рост заметно ускорился. В бюджете на 2003 год эти ассигнования составляли 245 млрд. рублей, или 1,9 процента ВВП (против 1,5–1,6 процента в предшествующие годы). Такое распределение скудных бюджетных средств можно рассматривать как отражение российской концепции национальной безопасности, которая, при всей своей расплывчатости, официально несет ответственность за очередность проблем внутренней безопасности. Можно это рассматривать и как результат смягчения напряженности после окончания холодной войны, заката советской империи и установления партнерских отношений с бывшими врагами на западе и на востоке. Такие оценки, тем не менее, могут только ввести в заблуждение относительно ситуации в России и состояния ее вооруженных сил. Более того, подобные оптимистичные объяснения не подтверждаются ни структурой, ни развертыванием, ни уровнем подготовки вооруженных сил (о чем более подробно ниже), ни соотношением ассигнований в рамках соответствующей статьи федерального бюджета.

Министерство внутренних дел и Федеральная служба безопасности получили самые весомые прибавки к выделяемым им бюджетным средствам (соответственно, 55 процентов и 51 про-

цент). После трагедии с захватом заложников в Московском театральном центре в октябре 2002 года Дума добавила к бюджету Федеральной службы безопасности 3 млрд. рублей. В то же время объем финансирования внутренних войск и федеральной пограничной службы (главным образом погранвойск) увеличился ненамного (соответственно, на 36 и 37 процентов). Такой выбор приоритетов может показаться весьма странным. Именно внутренние войска несут основное бремя проведения внутренних операций (например, в Чечне и Северной Осетии), обеспечивают правопорядок в случаях крупномасштабных социальных и этнических столкновений и охраняют уязвимые или ценные объекты от террористических актов. Сокращение их численности с нынешних 200 тыс. — мера, может быть, весьма разумная, но проводиться должна лишь одновременно с их перестройкой, перевооружением, повышением мобильности, усовершенствованием тактики и переходом к добровольно-контрактному принципу комплектования. Однако ни одно из этих мероприятий в настоящее время не планируется.

Что касается пограничных войск, то ввиду появления у России новых границ после распада СССР и снижения уровня безопасности по ее периметру сокращение их численности с нынешних 180 тыс. и их постоянное недофинансирование невозможно объяснить с точки зрения защиты интересов страны. Участок государственной границы длиной свыше 13 тыс. км — необорудованный, "дырявый" и почти полностью прозрачный, проходящий по большей части в зоне конфликтов и нестабильности на Кавказе и в Центральной Азии, — требует максимальной защиты. На участках внешней границы Чечни с Грузией и Таджикистана с Афганистаном пограничники фактически все время ведут боевые действия. На российских южных границах постоянным источником беспокойства стали такие проблемы, как незаконный оборот наркотиков, контрабанда оружия, терроризм, организованная преступность, нелегальная иммиграция и браконьерство. Без надлежащей охраны этой границы многие другие действия по обеспечению внутренней безопасности окажутся менее действенными, а то и вообще провальными, в частности на таких участках, как борьба с терроризмом, этническим сепаратизмом, преступностью, наркоторговлей, черным рынком; скажется это и на усилиях по охране российских природных ресурсов и мерах, направленных на увеличение государственных доходов. Безопасность государственных границ — это

необходимое условие эффективной деятельности полиции, спецслужб и вооруженных сил. Хотя в некоторых случаях пограничники могут нуждаться в поддержке армии или внутренних войск, последние не в состоянии исправить допущенные погранвойсками ошибки (как явствует из событий в Чечне и Таджикистане). Безопасность южных и восточных границ приобретает особо важное значение с включением Россией в список своих в высшей степени приоритетных задач открытия западных границ с Центральной и Западной Европой и с запланированным вводом режима безвизового транзита к 2007 году.

По моим расчетам, для охраны новой российской уязвимой границы потребуется по меньшей мере 70 млрд. рублей (не считая расходов на увеличение численности пограничников). В 2003 году был истрачен лишь один процент этой суммы. На решение этой задачи было ассигновано не более 800 млн. рублей. Обычная ссылка правительства на нехватку финансовых средств не выдерживает никакой критики. В 2003 году на нужды обороны и безопасности было ассигновано в общей сложности 600 млрд. рублей. Ясно, что при правильной расстановке приоритетов на охрану российских границ можно было бы расходовать гораздо больше средств — ассигнование 15–20 млрд. рублей на охрану новых границ составило бы менее пяти процентов всех расходов на безопасность, но зато резко повысило бы действенность служб как обороны, так и безопасности. И то, что этого сделано не было, служит еще одним примером типично бюрократического подхода к выработке политики: недостаточное финансирование и нерациональное использование ресурсов, что идет от неумения сформулировать четкие и продуманные приоритеты в области обеспечения национальной безопасности.

В общем, распределение ресурсов, предусмотренное в разделе "Обеспечение правопорядка и государственной безопасности" федерального бюджета на 2003 год, свидетельствует о стремлении правительства усилить правоохранительные органы (в том числе ОМОН) и секретные службы в целях более жесткого противодействия социальной и политической оппозиции, что соответствует концепции "управляемой демократии" и "вертикали исполнительной власти". В то же время усилия по борьбе с терроризмом, охране ядерных объектов и материалов и обеспечению безопасности государственной границы, отвечающие интересам России в целом, были ослаблены. Бесспорным доказательством этого смещения акцентов явился указ президента

Путина, изданный в марте 2003 года, о подчинении федеральной пограничной службы Федеральной службе безопасности. Этот указ способствует дальнейшему усилению политической роли ФСБ, расширению ее бюрократической сферы, увеличению ее бюджета и укреплению ее кадрового состава, в то же время еще больше ослабляя федеральную пограничную службу.

СОДЕРЖАНИЕ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ: ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Адаптация к новым стратегическим реалиям

Военная реформа в России должна учитывать новый стратегический контекст, в котором сейчас действует страна. Российская стратегия и оборонная концепция должны формироваться с учетом широких мнений о месте России в мире, о ее взаимоотношениях с другими ключевыми игроками на политической арене, о потенциальных угрозах ее интересам, о возможных противниках и непредвиденных обстоятельствах, которые могут подвергнуть оборонную концепцию Москвы испытанию на жизнеспособность. Другим обстоятельством, затрудняющим проведение серьезной дискуссии по вопросам военной реформы и ее претворение в жизнь, является неспособность российской политической и военной элиты должным образом адаптировать свою военную стратегию и политику к новой реальности.

Эта неспособность объясняется тем, что в своем планировании российские военные упорно предусматривают возможность большой войны с Западом. Это ни в коей мере не соответствует российской внешней политике. Так, после террористического акта, совершенного в США 11 сентября 2001 года, Москва выступила инициатором интенсивного политического и экономического сближения с Вашингтоном и его союзниками в Европе и на Дальнем Востоке. Некоторое время спустя, после трагедии с захватом заложников в Москве, российская армия и соответствующие службы были перенацелены на противодействие угрозам нового образца. Пересмотренные российские внешняя политика и концепции не нашли своего отражения в новой военной политике и организации. Не будет преувеличением сказать, что российские вооруженные силы, численность которых, по оценкам, превысит 1 млн. к 2004 году, на 70—80 процентов ориентированы на войну против Запада (а также Турции и Япо-

нии). По меньшей мере 90 процентов российских стратегических и тактических ядерных сил, их систем командования и управления и комплексов дальнего обнаружения, три крупнейших военных округа из шести и три из четырех флотов нацелены на войну с Западом.

К сожалению, некоторые аспекты политики Запада подпитывают антизападную направленность российского военного планирования. Подходы США и НАТО к проблемам контроля над вооружениями и разоружения и их политика применения силы не способствуют изменению нынешней российской военной политики. Последний пример — предпринятая в 2003 году военная операция США и их союзников против Ирака, проведенная на сомнительных правовых основаниях, без надлежащей санкции Совета Безопасности ООН и имевшая многие другие отрицательные последствия, оказалась чрезвычайно контрпродуктивной в плане усиления в России традиционных представлений об угрозе. Здесь не место для подробного анализа западной (в частности, американской) политики и ее влияния на Россию. Достаточно сказать, что если Россия хочет создать современную и сильную армию, ей крайне необходимо реформировать свою армию, отказаться от устаревших представлений о внешних угрозах и пересмотреть отжившие принципы планирования, однако западная политика подчас этому не способствует и нередко оправдывает приверженность российских военных старому образу мышления.

Традиционная ориентация вооруженных сил главным образом на западный стратегический театр военных действий и широкомасштабные боевые действия имеет определяющее влияние на численность, мобилизационную доктрину, принцип комплектования, развертывание, структуру, боевую подготовку и программу вооружений российской армии. Это самое серьезное препятствие на пути к радикальной военной реформе в части стратегического и оперативного планирования.

С другой стороны, подготовка к войне с Западом является важнейшим компонентом менталитета российских военных. Он восходит к временам Петра Великого и пережил все революции и потрясения прошедших веков. Такой менталитет вовсе не обязательно предполагает враждебное отношение к Западу в политическом или идеологическом плане, не отражает он и ожидания неизбежного конфликта. Однако для многих поколений российских военных теоретиков и военачальников угроза с За-

пада служила основой для разработки стратегических концепций и прогнозов, ориентиром для оперативного планирования и тактических новшеств, стандартом для организации армии и подготовки личного состава, разработки систем вооружения и их применения. Лишить российскую армию западного театра военных действий — это все равно что лишить космических исследователей и инженеров знаний о кеплеровых законах астродинамики.

Гордиев узел проблем российской военной политики и военной реформы будет невозможно разрубить до тех пор, пока политические лидеры не примут историческое решение и не воплотят его в действия. А именно: они должны дать указание военным исключить из нынешней военной доктрины, стратегии, основных оперативных планов, схем развертывания вооруженных сил, программ боевой подготовки и снабжения все сценарии полномасштабной войны с применением обычных вооружений против НАТО в Европе, а также против США и Японии на Дальнем Востоке. Базирующиеся в Европе военные округа и флоты с их развитыми тыловыми инфраструктурами должны рассматриваться прежде всего как база для вооруженных сил, предназначенных для действий на других театрах, для миротворческих операций на территории Содружества Независимых Государств и в других регионах мира и, в случае необходимости, для контртеррористических операций.

Вероятность того, что Россия может оказаться втянутой в войну против НАТО в обозримом будущем, практически равна нулю, если учесть объективные интересы России и государств — членов НАТО, не говоря уже о катастрофических последствиях, к которым она бы привела. Тем не менее, если принять во внимание даже такую минимальную вероятность конфликта, Россия может оптимально использовать свой потенциал ядерного сдерживания на стратегическом, фронтовом и тактическом уровнях. Даже при наличии какой-либо остаточной угрозы со стороны Запада последняя не должна доминировать в российских планах боевых действий с применением обычных вооружений.

Хотя война в Ираке вызвала большие сомнения среди российских стратегов, почти все они по-прежнему полагают, что главная военная угроза безопасности страны сегодня исходит с Юга, от так называемой "дуги нестабильности", которая тянется от Приднестровья в Молдавии и проходит по Крыму до отрогов Памира и Тянь-Шаня в Центральной Азии. Однако эта угроза

представляет собой не традиционную форму агрессии организованных вооруженных сил. Она исходит от экстремистских националистических и религиозных организаций, которые применяют партизанскую тактику для ведения трансграничной войны (в которой сочетаются внутренние и внешние конфликты) против России на Кавказе и против ее союзников во всей Центральной Азии. Россия сегодня сталкивается с другими угрозами нового типа, чреватými вооруженными конфликтами, а именно терроризмом, незаконным оборотом оружия и наркотиков, нелегальной миграцией, организованной трансграничной преступностью, браконьерством и контрабандой.

Для того чтобы противодействовать этим угрозам, вооруженные силы должны выполнять несвойственные им задачи и действовать совместно с министерством внутренних дел, погранвойсками, правоохранительными органами и спецслужбами. Для проведения операций такого рода требуется гораздо меньшая по численности, но высокомобильная, хорошо подготовленная и хорошо вооруженная профессиональная армия. В самой успешной из недавних региональных операций — "Шок и трепет", — осуществленной в Ираке войсками коалиции под руководством США в 2002 году, было задействовано около 250 тыс. военнослужащих США и их союзников, 1 тыс. боевых самолетов, 2 тыс. бронетранспортеров и 1 тыс. артиллерийских установок. России достаточно было бы иметь вооруженные силы такой же численности и оснащенности, чтобы защитить свои интересы перед лицом любой возможной угрозы на Кавказе и в Центральной Азии.

Россия легко могла бы сформировать такие войска из 550 тыс. военнослужащих своей армии при условии, что будут мобилизованы резервисты из числа бывших контрактников и из других родов войск. Война нового типа, продемонстрированная в Ираке, показала то, чего еще не понимают большинство российских военных: количество самолетов и танков не является главной составляющей победы. Поразительный успех операции "Шок и трепет" был обусловлен новейшими высокоточными системами поражения, умелым командованием и управлением, эффективной информационной поддержкой и тесным взаимодействием наземных, воздушных и военно-морских сил.

Отобранные из такой армии воинские части (соединения) смогут эффективно действовать в рамках местных конфликтов низкой интенсивности, оказывать поддержку силам МВД и по-

гранвойскам, участвовать в миротворческих и контртеррористических операциях либо самостоятельно, либо с другими войсковыми и правоохранительными контингентами.

Личный состав и военная реформа: на пути к компактной профессиональной армии

Российская стратегическая концепция непосредственно связана с одним из центральных и наиболее спорных вопросов, обсуждаемых в связи с военной реформой, — с вопросом обеспечения вооруженных сил людскими ресурсами. Спор идет о двух проблемах, неразрывно связанных между собой. Во-первых, какова должна быть численность российских вооруженных сил? Следует ли сохранить унаследованную от прошлого раздутую организационную структуру и соответствующий мобилизационный потенциал? Во-вторых, каким образом следует комплектовать российские вооруженные силы? Стоит ли сохранить традиционную систему призыва или пойти по пути создания полностью добровольной профессиональной армии (в русском контексте это называется добровольно-контрактным принципом комплектования армии)? Для российских сторонников военной реформы ответ на эти вопросы однозначен: Россия должна стремиться к созданию гораздо меньшей по численности армии и перейти с призывного принципа комплектования на добровольно-контрактный. Только таким образом сможет Россия создать модернизированную, эффективную, не требующую больших затрат армию, пригодную для удовлетворения ее потребностей. Но дело в том, что идея отказа от всеобщей воинской повинности чрезвычайно непопулярна среди российского оборонного истеблишмента и даже в принципе неприемлема для него. Как следствие, этот вопрос, который долгое время был в центре общественных дебатов, приобрел не только политическое, но и символическое значение.

Новая стратегическая концепция, меньшая армия. Российские военные привержены принципу сохранения огромной призывной армии и поддержания гигантского мобилизационного потенциала. Невозможность содержать многочисленный и боеспособный резерв для всеобщей мобилизации сейчас служит основным аргументом против профессиональной армии. Эта концепция, а также традиции советской и российской царской армии глубоко укоренились в сознании офицерского корпуса,

большинства политиков и стратегов, да и широкой общественности. Тем не менее такой менталитет крепко связан с представлениями о больших войнах, которые Россия вряд ли будет когда-либо вести, и с принципами боевых действий, несозвучных представлениям о современной войне. Элементарный стратегический анализ показывает, что эти стереотипы устарели и оторваны от действительности.

Предположим, что в каком-то воображаемом сценарии очередной "большой войны", аналогичной Второй мировой или потенциальному конфликту, прогнозируемому в ходе холодной войны, гипотетическими противниками России могут быть только НАТО или Китай. В каждом из этих случаев боевые действия стремительно переросли бы в крупный конфликт с применением оружия массового уничтожения, что открыто предусматривает российская военная доктрина, которая недвусмысленно предписывает российской стороне первой применить ядерное оружие "в ответ на крупномасштабную агрессию с применением обычного вооружения в ситуациях, угрожающих национальной безопасности Российской Федерации". Понятно, что мобилизация в этом случае была бы невозможной и бессмысленной.

Даже если предположить, что произошла задержка с применением ядерного оружия в этой гипотетической войне, шансов для проведения всеобщей мобилизации практически не будет. Конфликты недавнего времени показали, что при любом столкновении с силами НАТО не будет никакого неуязвимого тыла (который был в обеих мировых войнах). Сегодня обычные высокоточные ракеты большой дальности и управляемые авиационные бомбы способны быстро разрушить оборонные предприятия, складскую инфраструктуру, транспортную систему и службы тыла на всей заданной территории.

Все это может произойти до того как страна, на которую совершено нападение, успеет отмобилизовать, вооружить, подготовить миллионы своих резервистов и отправить их на фронт. У России даже нет, и вряд ли появится в ближайшем будущем, для этих резервистов достаточно оружия и снаряжения, находящихся в удовлетворительном состоянии, кроме легкого вооружения, которое не очень-то им пригодится в "большой" войне.

Гипотетическая крупномасштабная война с Китаем будет иной по характеру. В ближайшем будущем Китайская Народная Республика едва ли сможет оснастить свою армию обычным вооружением, сравнимым по уровню с натовским, особенно

высокоточными ракетами большой дальности. В то же время состязаться с Китаем в масштабах мобилизации резервистов в предвоенной ситуации или в ходе войны — дело совершенно безнадежное в силу безграничных людских резервов Китая и его геостратегических преимуществ в вероятной зоне гипотетического конфликта (Забайкалье и Дальний Восток).

Таким образом, кто бы ни оказался гипотетическим противником — НАТО или Китай, большой мобилизационный потенциал не слишком пригодится России, даже если сценарий угрозы принимать всерьез. Следует также отметить, что России нет смысла планировать свои военные потребности в расчете на широкомасштабную войну с НАТО — ведь почти со всеми государствами — членами этой организации у России сложились хорошие отношения. Это просто нереалистичная оценка угрозы, и она не должна мешать проведению давно назревшей реформы в области комплектования российских вооруженных сил.

Другие возможные "горячие точки", которые следовало бы принять во внимание, такие как региональные и локальные конфликты, миротворческая деятельность, проведение антитеррористических операций, не требуют всеобщей мобилизации, по крайней мере такой, которая имела место во время Второй мировой войны и которая все еще предусматривается в планах российского министерства обороны (призыв нескольких миллионов человек).

В аргументе, что в некоторых обстоятельствах может потребоваться призыв резервистов, есть доля истины. Да и нет никакого смысла утверждать, что профессиональная армия несовместима с сохранением эффективных резервов. Следует отметить, что в некоторых недавних конфликтах за границей США и их союзники задействовали своих резервистов (Национальную гвардию) параллельно с профессиональными войсками. Это говорит о том, что ограниченный резерв вполне совместим с профессиональной армией.

России также может потребоваться дополнительный контингент для пополнения своих регулярных войск или их замены в случае развертывания в отдаленных районах. Такой резервный контингент (дополнительно 50—70 процентов численности регулярной армии) не исключается; более того, сторонники военной реформы предусматривают сохранение мобилизационного резерва даже после того, как призывная армия в конце концов уступит место профессиональной. Эта категория военнослужащих может

включать тех, кто уже служил добровольно по контракту и кого этот контракт обязывает оставаться в боеготовом резерве до определенного возраста. Кроме того, личный состав других российских войск (например, внутренних и пограничных), численность которых на сегодняшний день сопоставима с численностью традиционных вооруженных сил, должен быть надлежащим образом подготовлен для того, чтобы пополнить регулярную армию. Разумеется, эти военнослужащие будут намного превосходить нынешних призывников-резервистов по уровню профессионализма. Кроме того, через пять лет в резерве еще останутся четыре миллиона, а через 10 лет — два миллиона резервистов первой категории, отслуживших в призывной армии до 2003 года, и этого вполне достаточно для решения всех проблем резерва, связанных с переходом к добровольно-контрактной армии.

Иными словами, аргументы в пользу сохранения российской огромной призывной армии и ее мобилизационной базы резервистов не выдерживают критики. Россия не нуждается в такой армии, она не соответствует реальным оценкам вероятных противников России и потенциальных угроз ее безопасности. Таким образом, один из главных доводов против перехода к профессиональной армии совершенно не убедителен. Конечно, отказаться от идеи традиционного массового армейского резерва — шаг очень трудный и болезненный для любой военной организации призывного типа, каковой является российская. Поэтому раздающиеся призывы в отношении рационализации армии вряд ли смогут убедить министерство обороны в необходимости перемен; для этого, видимо, потребуется принять твердые и недвусмысленные решения на самых верхних этажах власти.

Может ли Россия позволить себе профессиональную армию? Другой веский, на первый взгляд, довод против перехода к добровольной службе состоит в том, что реформа — слишком дорогостоящее мероприятие, что Россия не может позволить себе содержать достаточно многочисленную контрактную армию, потому что денежное довольствие, выплачиваемое ее офицерам и солдатам, должно быть достаточно высоким, чтобы сделать военную службу конкурентоспособной по отношению к карьерным возможностям в гражданской экономике. Существует также мнение, что хронические проблемы с российским бюджетом, недостаточность ассигнований на оборону и затраты на выплату денежного довольствия личному составу вообще исключают возможность профессионализации армии.

Такие практические соображения не лишены оснований. Справедливо, что бюджетные ограничения в значительной степени лимитируют действительное, делая его далеким от желаемого. Однако доводы в отношении того, что Россия не в состоянии содержать соответствующую профессиональную армию, не имеют под собой никаких оснований. При наличии реалистичной стратегической концепции и при разумном военном планировании Россия сможет создать не просто адекватную профессиональную армию, но такую, которая обеспечит стране большую военную мощь, нежели современные российские огромные по численности, но плохо подготовленные и плохо оснащенные вооруженные силы.

Анализ этого вопроса следует начать с оценки финансовых ресурсов, которые фактически имеются в распоряжении российского оборонного истеблишмента. Как уже было отмечено выше, специалисты — как военные, так и гражданские, — работающие в российских центрах стратегических исследований, пришли к общему заключению, что приемлемый уровень оборонных расходов (в соответствии с российскими и международными стандартами оборонной достаточности) должен составлять примерно 3,5 процента ВВП. В российском бюджете на 2003 год на национальную оборону ассигновано примерно 344 млрд. рублей, или 2,7 процента ВВП. По всей видимости, уровень оборонных расходов в мирное время не должен превышать 3 процентов ВВП. Если в бюджете на 2003 год будет выделено 3 процента ВВП на оборону, это будет означать, что оборонщики получат дополнительно более 40 млрд. рублей, а общие расходы на оборону возрастут до 390 млрд. рублей. Такое увеличение было бы, вероятно, возможным, если бы бюджет был полностью открытым и в разумных пределах доводился бы до сведения политического и стратегического сообщества и широкой общественности. В этом случае заинтересованные стороны имели бы возможность по достоинству оценить и поддержать военную политику, финансируемую деньгами налогоплательщиков. Этот решающий фактор является отправной точкой дальнейшего анализа.

Вторым бесспорным фактом является то, что у военнослужащих российской армии должен быть достойный уровень жизни, хотя бы по русским меркам. При нынешних ценах ежемесячное денежное довольствие, например, младшего офицера должно составлять как минимум 10 тыс. рублей. (На сегодняш-

ний день младший офицер получает около 6 тыс. рублей в месяц, что эквивалентно 200 долл.)

Сколько профессиональных военнослужащих Россия в состоянии содержать при соблюдении вышеупомянутых условий? Это в первую очередь зависит от избранной модели профессионализации армии и от того, куда направляются средства оборонного бюджета. Один из возможных вариантов — это, например, увеличение денежного довольствия офицерского корпуса при сохранении призыва рядового состава. Моделирование с применением современных методологий показывает, что при условии пропорционального увеличения денежного довольствия всем офицерам и сохранения всех прочих расходов на содержание вооруженных сил в вышеупомянутых пределах (3 процента ВВП) Россия сможет содержать армию численностью до 800 тыс. человек с соотношением офицеров и рядового состава 1:3. В соответствии с этим сценарием вооруженные силы будут по-прежнему расходовать не более 30 процентов своего бюджета на инвестиции в НИОКР, поставки оружия и военного снаряжения, капитальное строительство и ремонт вооружений, как это было с конца 1990-х годов до начала нынешнего десятилетия. Но если финансирование инвестиций в повышение технического уровня армии достигнет хотя бы 40 процентов официально объявленной величины оборонного бюджета, численность личного состава российской армии можно будет поддерживать на уровне не выше 700 тыс.

При более широком подходе к профессионализации армии контрактный принцип комплектования мог бы быть распространен и на рядовой состав. В мире высоких технологий этот расширенный подход к профессионализации крайне желателен. Для того чтобы овладеть новейшей военной техникой и новаторскими тактическими приемами ведения современной войны и покончить с казарменным насилием ("дедовщиной") и другими пороками, разъедающими российскую армию, вооруженные силы следует пополнять более качественным личным составом. По мнению автора и многих его единомышленников, этого можно достичь, только если набор в российскую армию рядовых и сержантов будет происходить на контрактной основе. Если Россия пойдет по этому пути, какую армию сможет она себе позволить? Исходя из вышеприведенных расчетов, Россия может на сегодняшний день содержать добровольную армию численностью в 550 тыс. человек (при условии, что рядовые контрактники будут получать не менее 5 тыс. рублей в месяц).

Контрактная армия обладает огромными преимуществами перед призывной. Важно то, что она лучше приспособлена к современной войне. Опыт недавних войн, в которых участвовали передовые профессиональные армии, показывает, что хорошо подготовленные вооруженные силы, состоящие исключительно из добровольцев-контрактников, несут меньшие потери и наносят меньше сопутствующих разрушений. Боевые действия американских войск в районе Персидского залива в 1991 и 2003 годах и в Афганистане в 2001 – 2002 годах наглядно продемонстрировали преимущества профессиональной, полностью добровольной армии. С другой стороны, вьетнамский опыт США, боевые действия российских войск в Афганистане и обе чеченские кампании последнего десятилетия убедительно свидетельствовали о недостатках призывного принципа комплектования вооруженных сил.

С учетом вышеупомянутых финансовых ограничений численность личного состава российской армии может составлять от 550 тыс. до 700 тыс. в зависимости от того, будет ли переход к профессиональной армии охватывать только офицерский корпус или весь личный состав. Более ограниченный подход ведет к увеличению численности, но дополнительный призыв 150 тыс. рядовых не сможет компенсировать потерю качества по сравнению с профессиональной армией. Во всяком случае, такая разница в численности личного состава не играет большой роли в отличие от других факторов, влияющих на безопасность России (например, степень защищенности государственных границ, острота этнических конфликтов внутри страны и на ее границах, взаимоотношения с соседними государствами, ситуация с разоружением и нераспространением вооружений в мире и т. д.).

Вышеприведенные расчеты были основаны на следующих предположениях: во-первых, оборонный бюджет будет увеличен до почти 3 процентов российского ВВП, и во-вторых, бюджет и военная политика будут открыты для широкого обсуждения общественностью и переданы для внимательного изучения парламентом явно в целях проведения радикальных реформ. Если бюджет останется на своем нынешнем уровне (2,7 процента ВВП), то численность личного состава вооруженных сил (на основе тех же расчетов) значительно сократится.

Можно рассмотреть этот вопрос и с точки зрения стоимости перевода имеющегося личного состава численностью около

1,2 млн. человек на профессиональную основу. Если нынешнюю армию полностью перевести на комплектование на добровольной основе и при этом вдвое повысить денежное содержание контрактников, как рядовых, так и офицеров (с целью привлечения способных людей на контрактную службу), то оборонный бюджет придется увеличить на 100 млрд. рублей, или на 25 процентов. Если сократить численность вооруженных сил на 800 тыс. человек, то дополнительные расходы значительно уменьшатся: потребуется дополнительно 32 млрд. рублей плюс 27 млрд. для покрытия стоимости сокращений — всего 59 млрд. рублей (15 процентов). После проведения сокращений дополнительные расходы на содержание армии, полностью переведенной на добровольную основу, составят лишь 30 млрд. рублей (увеличение на 10 процентов).

Учитывая широкие масштабы реформы, ее осуществление обойдется гораздо дешевле, чем утверждает правительство и министерство обороны. Если реформа будет проводиться рационально и последовательно, то наших бюджетных средств на нее хватит. Несмотря на возражения со стороны критиков кадровых преобразований в армии, Россия может себе позволить содержать профессиональную армию, способную решать поставленные перед ней задачи. И все-таки российская военная бюрократия никогда добровольно не примет такую программу и будет явно или тайно препятствовать ее осуществлению.

Нерешительные попытки реформирования кадровой системы российской армии. Сторонники военной реформы считают, что основные доводы против перехода на добровольно-контрактный принцип комплектования вооруженных сил неубедительны и могут быть легко опровергнуты. Они убеждены, что реформирование системы комплектования личным составом — важнейшая предпосылка военной реформы в целом. Только создав компактную, хорошо подготовленную и высокопрофессиональную армию, Россия сможет усилить свой военный потенциал и в конце концов приступить к проведению столь необходимой программы модернизации. Усилия по проведению кадровых реформ находят свое отражение в программе и бюджете российского правительства. Тем не менее в реальности мы видим не энергичное движение вперед и серьезную приверженность реформе, а вялые, нерешительные действия военных бюрократов, незаинтересованных в реформировании принципа комплектования армии.

Это находит свое отражение в федеральном бюджете на 2003 год. В разделе "Военная реформа", который не входит в состав раздела "Национальная оборона", речь идет только о сокращении личного состава, предоставлении выходного пособия, жилья и компенсации отставникам расходов на переезд. Впервые за последние годы этот бюджет был сокращен даже в текущих ценах — с 16,5 млрд. рублей в 2002 году до 14,6 млрд. рублей в 2003 году. Это свидетельствует о замедлении темпов сокращения российских вооруженных сил. Вновь уволенных с военной службы будет в три раза меньше, чем в 2002 году (примерно 30 тыс. человек). Это очень важный показатель: содержание кадров, состоящих на действительной службе, обходится так дорого, что на проведение военной реформы, могущей в конечном счете привести к укреплению личного состава, средств остается немного. Затягивание процесса дальнейшего сокращения списочного состава вооруженных сил — это типичный бюрократический прием саботирования реформы. Кроме всего прочего, это может замедлить переход от призывного к контрактному принципу комплектования личного состава.

Между тем в федеральном бюджете на 2003 год выделено 1,2 млрд. рублей на прямые расходы по реформированию процесса комплектования армии. Предполагается, что этого будет достаточно для перевода на контрактную основу 30 тыс. человек, или четырех сухопутных дивизий, но дело в том, что эти средства предназначены для комплектования контрактниками лишь одного крупного подразделения — 76-й Псковской воздушно-десантной дивизии — в порядке "эксперимента". Деньги пойдут в основном на улучшение жилищных условий и усовершенствование тыловой инфраструктуры, а не на увеличение денежного довольствия солдат и не на предоставление им возможности решать свои жилищные проблемы самостоятельно (т. е. квартировать либо в казарме, либо на съемной жилплощади). Естественно, в рамках этого "эксперимента" командование пытается улучшить жилищные условия военнослужащих и социальную инфраструктуру части в целом. Однако надобности в таком "эксперименте" нет, потому что дивизия, полностью перешедшая на добровольно-контрактный принцип комплектования, уже существует — это 201-я дивизия, развернутая в Таджикистане, которая продемонстрировала значительные преимущества контрактной системы. Тем не менее командование вооруженными силами решило преуменьшить значение этого положитель-

ного опыта. Создается впечатление, что высшее армейское командование России пытается доказать на примере этого эксперимента, что содержание контрактной армии не по карману России, и намеренно избрало с этой целью наименее рациональное использование выделенных на него средств.

План призыва был обнародован министерством обороны в ноябре 2001 года и предварительно утвержден президентом Путиным в марте 2003 года. По опубликованным данным, план предусматривает перевод на контрактную основу примерно одной четверти личного состава российской армии (то есть в общей сложности 167 тыс. человек, включая 130 тыс. военнослужащих) к концу 2007 года. Первыми перейдут на добровольно-контрактную основу части повышенной боевой готовности, которые находятся преимущественно в составе сухопутных войск. Осуществление этого плана будет, по всей видимости, длительным, дорогостоящим и в конечном счете малоэффективным процессом.

По оценкам министерства обороны, расходы на осуществление плана перехода на контрактную систему составят 15–20 млрд. рублей в год, из которых 90 процентов пойдут на улучшение жилищных условий, повышение уровня подготовки, ремонт и техобслуживание вооружения и боевого снаряжения (по-видимому, такие мероприятия считаются необязательными для призывной армии). За четыре года осуществление этого раздела военной реформы обойдется примерно в 80 млрд. рублей, а в результате на контрактную основу будет переведено 15 процентов военнослужащих (25 процентов рядового состава, помимо офицеров) примерно в 160 воинских частях (дивизиях, бригадах, полках и батальонах). Хотя осуществление плана будет сопряжено с большими расходами, он ненамного приблизит переход к контрактной армии; собственно говоря, в 1997 году в российской армии было больше контрактников (хотя, как правило, не в боевых частях или на боевых позициях). Нет никаких сомнений, что здесь мы имеем дело с примитивным бюрократическим планом проведения реформы, который обречен (а может быть, и рассчитан) на провал и постепенное забвение. Она не повысит качественный уровень личного состава, не послужит модернизации вооружения и совершенствованию методов ведения операций; не решит она и насущных проблем вооруженных сил и оборонной промышленности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: КАК РЕФОРМИРОВАТЬ РОССИЙСКУЮ АРМИЮ

На основе обсуждения ресурсных ограничений России, реальных потребностей российской армии и вариантов ее реформирования можно сделать несколько четких выводов о том, какой хотелось бы видеть программу реформ в ближайшие годы. Каков идеальный или, по крайней мере, наиболее привлекательный сценарий военной реформы в России?

России предстоит предпринять следующие шаги в течение ближайших двух-трех лет, чтобы окончательно избавиться от бремени ее нынешней призывной армии, основанной на законе о всеобщей воинской повинности, которая так мешает России проводить продуманную, эффективную политику безопасности. Во-первых, численность вооруженных сил должна быть сокращена приблизительно до 800 тыс. человек. Во-вторых, ее следует полностью перевести на комплектование на добровольной контрактной основе и преобразовать громоздкое войско плохо подготовленных и не имеющих желания и стимулов служить призывников в компактную армию высококвалифицированных профессионалов. В-третьих, для того чтобы привлечь в контрактную армию необходимое число хорошо подготовленных военнослужащих, следует удвоить денежное довольствие контрактникам — рядовым, офицерам и генералам. Это, конечно, потребует дополнительных бюджетных ассигнований, но Россия вполне может их себе позволить — по предварительным оценкам, они должны составить в общей сложности 32 млрд. рублей (в ценах 2003 года) по статье "Национальная оборона" и дополнительно 27 млрд. рублей по статье "Военная реформа" российского федерального бюджета.

Для того чтобы реформа прошла успешно, порядок ее осуществления должен быть хорошо продуман. В отличие от утвержденного официального плана, в течение первого года на контрактную основу следует переводить не сухопутные войска повышенной боевой готовности, а автономные рода войск российской армии с высоким процентным отношением офицерского состава к рядовому — подразделения быстрого реагирования, оснащенные самым сложным высокотехнологичным вооружением. К ним относятся: ракетные войска стратегического назначения и другие составляющие стратегических ядерных сил (в составе ВМФ и ВВС), военно-космические силы, войска проти-

вокосмической обороны, части ПВО военно-воздушных сил, а также воздушно-десантные войска, ядерно-технические войска (12-е Главное управление ВС) и войска специального назначения (Главного разведывательного управления Генерального штаба ВС). Эти войска (общей численностью 200 тыс. человек) должны быть первыми переведены на профессиональную основу. Стране это обойдется сравнительно дешево — дополнительно 3 процента оборонного бюджета на 2003 год.

После этого на контрактную систему комплектования следует полностью перевести остальные вооруженные силы — крупные контингенты ВВС, ВМФ и, наконец, сухопутных войск. Существующий план перевода на контрактную основу частей повышенной боеготовности всех родов войск — нерациональный и расточительный пережиток военного менталитета времен холодной войны, для которого нет основания в виде реальной угрозы. Нет никакой необходимости держать в состоянии повышенной боеготовности какие-либо соединения трех крупных родов войск, кроме вышеупомянутых высокотехнологичных сил быстрого реагирования, которые следует первыми перевести на добровольно-контрактное комплектование. На период, требующийся для перевода всей армии на контрактную основу, одной мотострелковой дивизии (201-й) и четырех воздушно-десантных дивизий будет достаточно, чтобы справиться с любыми мыслимыми чрезвычайными ситуациями. Профессионализация армии позволит преодолеть отрицательное отношение общественности к направлению солдат-призывников в "горячие точки", а части и подразделения, непосредственно участвующие в боевых действиях, будут гораздо более боеспособными.

В сухопутных войсках боеготовыми считаются полностью укомплектованные части; в ВВС и ВМФ части повышенной боевой готовности должны быть готовы вступить в бой через несколько часов или дней. Сама концепция, предусматривающая возможность доукомплектации частично укомплектованных частей за счет мобилизации резервистов, а также поддержание некоторых частей ВВС и ВМФ, оснащенных обычным вооружением, в постоянной повышенной боеготовности, — еще один пример живучести менталитета холодной войны среди чинов оборонного истеблишмента и служб безопасности, мыслящих категориями широкомасштабных войн с применением обычных вооружений, разворачивающихся после внезапной агрессии со стороны Запада. От этой идеологии следует наконец отказаться.

Все части и подразделения вооруженных сил должны быть полностью укомплектованы. Кроме вышеупомянутых сил, для которых повышенная боеготовность является "естественным состоянием", всем остальным частям не обязательно постоянно быть готовыми к боевым действиям. Должен иметься относительно ограниченный контингент резервистов, который будет готов либо к формированию собственных полностью укомплектованных частей, либо для замены регулярных войск, развернутых на боевых позициях, либо для их подкрепления на театрах боевых действий.

В отличие от того, что предусмотрено нынешним правительственным планом, большая часть дополнительного финансирования должна пойти на увеличение денежного довольствия и на предоставления офицерам жилья. Рядовым контрактникам должна быть предоставлена возможность выбора между проживанием в казарме с целью экономии или на съемной квартире (вместе с семьями). В качестве дополнительных стимулов для поступления на контрактную военную службу можно предложить систему субсидий для приобретения жилья в будущем, льготы при поступлении в военные училища, облегченную процедуру получения российского гражданства для русскоговорящих жителей ближнего зарубежья. Принятие всех этих мер позволит в большой степени рационализировать систему комплектования российской армии.

Усовершенствование системы набора личного состава — это лишь начальный этап военной реформы, призванной преобразить российские вооруженные силы в мощную, эффективную современную армию. Это необходимое, но недостаточное условие значительного повышения российского оборонного потенциала и его адаптирования к противостоянию новым вызовам и угрозам. На этом этапе будет лишь подготовлена почва для массового перевооружения армии, повышения уровня подготовки и боеготовности личного состава, овладения современными приемами ведения боевых действий, соответствующими новым задачам. На последующих этапах необходимо будет решить целый ряд других важных проблем — создание передовых НИОКР, закупка в больших объемах качественного вооружения, повышение уровня боеготовности и т. д., которые, скорее всего, потребуют значительных дополнительных затрат (по меньшей мере 50 — 60 млрд. рублей ежегодно). Решить все эти сложные задачи будет невозможно без реформирования системы комплектования вооруженных сил.

Меньшая по численности профессиональная армия потребует определенной организационной перестройки. В отличие от современной практики оперативного подчинения вооруженных сил Генеральному штабу и видам (родам) войск как в мирное, так и в военное время оперативное руководство необходимо перепоручить региональным и специальным командованиям по образцу других передовых военных держав. В нормальных условиях эти командования будут подчиняться министру обороны, а в чрезвычайных ситуациях — непосредственно президенту и Совету обороны. Таким же образом громоздкие структуры времен холодной войны — военные округа, армии и дивизии — должны уступить место региональным командованиям и стратегическим направлениям, бригадам и батальонам, более гибким и лучше приспособленным для действий в новой особой обстановке.

Если этот комплекс мероприятий удастся осуществить в течение ближайших нескольких лет, то на следующем этапе, рассчитанном на 2—3 года, необходимо провести дальнейшее сокращение численности личного состава — до 550 тыс. — 600 тыс. человек параллельно с их переподготовкой для действий в новых особых условиях. Это — оптимальная численность российской армии с точки зрения людских и других ресурсов. Профессиональная армия численностью в 550 тыс. человек сможет обеспечить высочайший качественный уровень российских ВС на ближайшие 10—15 лет. В то же время России следует осуществить, в пределах своих возможностей, массовое перевооружение своей армии, предусматривающее использование новейшего высокотехнологичного вооружения и боевого снаряжения. Это — трудная задача, но Россия должна ее решить, чтобы быть способной отражать новые угрозы и отвечать на новые вызовы сегодняшнего дня.

РОССИЯ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ И ПРИМЕНЕНИЕ ВОЕННОЙ СИЛЫ

Рой Эллисон

Вооруженные силы новой России обременены наследием советского военного менталитета и организационной структуры, мало приспособленных к реальной действительности с ее региональными конфликтами и перспективой новых столкновений на периферии России и на территории Содружества Независимых Государств (СНГ). Опыт применения Советским Союзом военной силы в прошлые годы, включая закончившуюся поражением войну в Афганистане 1980-х годов, не дает никаких полезных ориентиров, помогающих найти надлежащие ответы на новые непривычные вызовы, особенно те, что связаны с региональными и локальными конфликтами в "южном поясе" постсоветской территории¹. Учитывая многообразие и непредсказуемость этих новых конфликтов, вряд ли вызовет удивление тот факт, что в начале и середине 1990-х годов ответные действия России были в большинстве случаев сиюминутной реакцией и лишь впоследствии для них находили обоснования военно-политического характера.

Данная глава включает выводы исследования по проблемам российской политики в Центральной Азии, проведенного в рамках проекта "Субрегионализм и трансформация внешней политики: Россия и Иран в Центральной Азии" при поддержке субсидии R00239137-А Совета по экономическим и социальным исследованиям.

¹ См. *Roy Allison*. The Soviet Use of Military Power, in *Carl Jacobsen*, ed. Strategic Power US/USSR. London: Macmillan, 1990; общий обзор новых конфликтов см. *Emil Pain*. Contagious Ethnic Conflicts and Border Disputes along Russia's Southern Flank, in *Rajan Menon, Yuri Fedorov, and Ghia Nodia*, eds. Russia, the Caucasus, and Central Asia: The Twenty-first Century Security Environment. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1999, pp. 177-202.

Более удивительно то, что с тех пор Россия не предприняла сколь-либо значительных усилий для проведения военной реформы, направленной на преодоление региональных конфликтов, в которых она участвовала или может участвовать. Поразительно, что две российские кампании в Чечне (1994 – 1996 годов и с 1999 года по настоящее время) не стали катализатором этого процесса или источником опыта, который был бы полезен для применения в других региональных конфликтах. Более того, военные действия России в Чечне не только не подтолкнули ее к широкой военной реформе, но и, судя по всему, сделали невозможным проведение такой реформы в виде управляемого систематизированного процесса. В результате Россия вынуждена решать региональные военные задачи, используя имеющиеся вооруженные силы со всеми их слабостями и недостатками. Анализ российского опыта использования военной силы в различных конфликтах, представленный в настоящей главе, показывает, насколько трудно регулировать применение военных средств при организации вооруженных сил, по-прежнему плохо приспособленных для решения стоящих перед ними задач.

Отсутствие четких принципов, регулирующих применение российской военной силы в региональных конфликтах, отчетливо демонстрируют обе чеченские кампании, представляющие собой самый яркий пример применения силы российскими военными в постсоветский период. Глава начинается с анализа этих кампаний, который показывает, что Россия не сумела понять природу региональных конфликтов низкой интенсивности с участием субгосударственных сил и адаптироваться к ним, пытаясь по-прежнему использовать в Чечне альтернативную модель военных действий. Особенно поражает тот факт, что российские военные мало чему научились за годы военных действий в Чечне и что Россия не сумела извлечь из чеченских событий сколь-нибудь существенных уроков, которые можно было обобщить для использования в других региональных конфликтах. Эта центральная тема данной главы соответствует представленной в книге полемике по более широкому вопросу, а именно: насколько российская военная машина в ее современном состоянии в принципе поддается реформированию.

Во втором разделе сравнивается поведение российских военных в чеченских кампаниях с их образом действий в различных региональных конфликтах в странах СНГ в первой половине 1990-х годов: в Приднестровье, Абхазии (и в скоротечном

конflikте в Мингрелии), в Южной Осетии и Таджикистане. За исключением Таджикистана, во всех случаях Москва участвовала в боевых действиях лишь непродолжительное время. Со временем российские войска стали использоваться на несколько более регулируемой и ограниченной основе. Тем не менее российское военное присутствие в этих конфликтах было чрезвычайно политизированным, особенно на начальном этапе, и отражало более широкие, хотя и непоследовательные, политические цели России в отношении государств СНГ и российскую концепцию "пространства" СНГ.

Продолжающееся дислоцирование российских войск в районах этих "замороженных" конфликтов представляет собой скорее форму навязывания, нежели поддержания мира. Особенности так называемого российского миротворческого присутствия в регионе СНГ всесторонне исследованы и не составляют основного содержания этой главы. Однако разработка основных принципов ведения таких миротворческих операций в рамках российской военной концепции свидетельствует о попытке систематизации моделей военного поведения и заслуживает внимания. Отдельно рассматриваются немногие и, к счастью, нетипичные случаи, когда существовал (или мог существовать) риск, что российское участие в региональных конфликтах в странах СНГ может обернуться эскалацией военных действий и конфронтацией с другими региональными или мировыми державами.

Российские кампании в Чечне представляют зону внутренних конфликтов, поскольку ведутся на территории Российской Федерации. Вторая, более широкая зона — это военное участие России в различных конфликтах в странах СНГ. За пределами СНГ российские национальные интересы гораздо слабее. Тем не менее показательна реакция Москвы на крупные региональные конфликты за пределами или большей частью за пределами зоны СНГ, в которых в качестве воюющей стороны выступает не Россия, а страны Запада. Военная операция НАТО в Косово в 1999 году представляла собой региональные боевые действия высокой интенсивности, а возглавляемая США военная кампания в Афганистане после 2001 года является примером сочетания операций высокой и низкой интенсивности в региональном конфликте. В обоих случаях Россия заявляла о наличии там серьезных интересов, но прямого участия не принимала. В третьем разделе главы рассматривается российская интерпретация этих кампаний (а также российская реакция на имевшую место до

этих событий угрозу со стороны талибов) и содержится анализ российской реакции на иракскую войну 2003 года. Главный вопрос состоит в том, послужил ли опыт этих конфликтов стимулом для российского руководства к пересмотру принципов применения военной силы, особенно соотношения между своими военными/военно-техническими возможностями и политическими задачами в региональных конфликтах.

РОССИЙСКИЕ ВОЕННЫЕ КАМПАНИИ В ЧЕЧНЕ

Проблема новых методов ведения войны

Вряд ли есть основания полагать, что в начале 1990-х годов российское военное руководство понимало характер или требования региональных конфликтов малой интенсивности с участием субгосударственных сил. Провал кампании в Афганистане в 1980-е годы, как видно, оставил весьма слабый след в военной теории и ведении операций, за исключением тактических разработок. Несмотря на активность военных действий в новых зонах конфликтов на территории СНГ, бремя прежней советской военной практики и разнообразные требования, связанные с выводом советских вооруженных сил из мест их бывшей дислокации, мешали серьезно обдумать необходимые корректировки с учетом сложностей новых конфликтов.

Российская военная доктрина 1993 года признавала, что локальные войны и вооруженные конфликты представляют собой главную угрозу миру и безопасности. Но при этом военные теоретики давали локальным войнам узкое определение — как боевые действия двух или нескольких государств на ограниченном географическом пространстве, а региональные войны истолковывались как боевые действия между несколькими крупными государствами конкретного региона или их коалициями². Конфликт низкой интенсивности понимался также преимущественно в рамках государственной компетенции — как ограниченные политические или военные действия, предпринимаемые каким-либо государством и направленные на поддержку других друже-

² Maj. Gen. I.N. Manzhurin (ret.). The Specifics of Conducting Military Actions in Medium- and Low-Intensity Conflicts. — *Military Thought*, no. 1 (January 1994), p. 15.

ственных государств. Российскому военному менталитету было трудно освоить новые формы конфликта, предусматривающие нерегулярные операции, особенно предпринимаемые субгосударственными воинскими формированиями. Проще было рассматривать нерегулярные операции как продолжение государственной политики³.

Некоторые российские военные аналитики сделали попытку переосмыслить источники возможных локальных войн и вооруженных конфликтов. Среди них они назвали межэтнические различия на Северном Кавказе и в Закавказье и разногласия на религиозной почве в Центральной Азии наряду с более традиционными проблемами территориальных претензий⁴. Росло осознание возможности начала на Кавказе и в Центральной Азии новых религиозных и "национально-освободительных" войн низкой интенсивности, которые могут быть связаны с терроризмом. Эти аналитики отмечали, что "горький опыт Афганистана [в 1980-е годы] со всей очевидностью свидетельствует, что наша военная наука уделяет явно недостаточно внимания изучению и анализу военных действий в конфликтах разной интенсивности"⁵.

Эта оценка подтвердилась ведением операций в ходе чеченской кампании 1994 – 1996 годов. В принципе, можно было ожидать, что поражения России дадут мощный импульс российской

³ Боевые действия российской армии в Афганистане широко исследовались на Западе. См. *Scott McMichael*. *Stumbling Bear: Soviet Military Performance in Afghanistan*. London, Brassey's, 1991 и *Lester Grau*. *The Bear Went over the Mountain: Soviet Tactics and Tactical Lessons Learned during the War in Afghanistan*. Washington, DC: National Defense University Press, 1996. Однако первый российский подробный военный анализ появился лишь спустя более десяти лет после вывода советских войск из Афганистана; см. *Махмут Гареев*. *Афганская страда*. Москва: Инсан, 1999. Эти исследования показывают, что со временем Советский Союз все же выработал тактику и стратегию борьбы с повстанцами в Афганистане.

⁴ Генерал-полковник *В.М. Барынкин*. Локальные войны на современном этапе. — *Военная мысль*, № 6 (июнь 1994 г.), сс. 8, 11.

⁵ *Manzhurin*. *The Specifics of Conducting Military Actions in Medium- and Low-Intensity Conflicts*, p. 21. См. также Col. Gen. *V.M. Barynkin*. *Basic Trends and Evolution of Forms and Methods of Employment of Troops (Forces) in Local Wars*. — *Military Thought*, nos. 9/10 (September/October 1994), pp. 31-39; Lt. Gen. *V.N. Maganov*. *Forms and Methods of Employing Troops (Forces) in Armed Conflicts and Local Wars*. — *Military Thought*, no. 2 (March/April 1996).

военной мысли к радикальному изменению своего представления о характере региональных конфликтов. Разумеется, это побудило некоторых гражданских экспертов провести детальный анализ различий между межгосударственными конфликтами, с одной стороны, и внутренними конфликтами или гражданскими войнами — с другой, в ходе которых правительству противостояла вооруженная и организованная оппозиция⁶.

Один специалист, например, в 1996 году убедительно доказывал, что следует дать определение новой категории конфликтов: "ограниченные военные конфликты, представляющие собой совокупность внутренних конфликтов, включая интернационализированные гражданские войны". Россия могла бы участвовать в таком конфликте в четырех вариантах. Она могла бы быть (1) непосредственным участником конфликта, (2) союзником одного из участников ограниченного международного конфликта, (3) союзником одного из участников ограниченного внутреннего военного конфликта или (4) третьей стороной, осуществляющей стабилизационные меры в зоне конфликта. В последнем случае участие России может осуществиться в форме прямого одностороннего вмешательства или в форме миротворческих операций по поддержанию режима прекращения огня. Каждый вариант требует особых форм политической и военной поддержки российских операций и проведения организационных изменений, таких как создание централизованного командования сил специального назначения. Предполагалось, что при планировании операций следует предусмотреть наличие у России необходимого потенциала для участия в трех таких ограниченных военных конфликтах одновременно, а также возможность экстренного усиления на случай ухудшения ситуации в одном из таких конфликтов⁷.

Возможно, такое новое представление об ограниченных конфликтах обсуждалось в российском Генеральном штабе в период между двумя чеченскими кампаниями. Но это не привело ни к разработке соответствующих планов, ни к проведению каких-либо

⁶ Например, Д. Малышева. Конфликты на юге СНГ и на Ближнем и Среднем Востоке. — *Мировая экономика и международные отношения*, № 10 (октябрь 1995 г.), сс. 32–45.

⁷ Дмитрий Евстафьев в *Независимом военном обозрении*, № 1 (январь 1996 г.), с. 2. Автор, старший научный сотрудник Российского института стратегических исследований, изложил свой взгляд в: *Former Soviet Union Fifteen Nations: Policy and Security* (далее — *FSU 15 Nations*), June 1996, pp. 3-7.

организационных мероприятий. Во второй половине 1990-х годов стало ясно, что первая чеченская кампания не стала катализатором процесса преодоления инерции и консерватизма в российских вооруженных силах. Более того, сократилось финансирование нужд обороны, отсутствовала также политическая воля гражданского руководства в отношении создания и содержания сил и структур, соответствующих характеру новых ограниченных военных конфликтов. В целом из опыта чеченской кампании 1994 – 1996 годов не было извлечено практически никаких полезных уроков в области организации и подготовки российских вооруженных сил (см. ниже).

Как это ни парадоксально, с началом в 1999 году новой войны в Чечне все попытки провести серьезную реформу российских вооруженных сил с целью привести их в соответствие с новыми реалиями ограниченного военного конфликта были заблокированы сиюминутными потребностями текущих боевых действий. Нельзя было проводить эффективную реформу в разгар войны, которая месяц за месяцем истощала российские материально-технические и людские военные ресурсы, нанося серьезный урон боевому духу и психическому здоровью офицеров и солдат и способствуя процветанию повсеместной коррупции. Затяжные боевые действия в Чечне сопоставимы с "кровоточащей раной", которой в свое время стал для Советского Союза Афганистан, несмотря на стремление на официальном уровне в обоих случаях преуменьшить масштабы и затушевать характер ведущихся там операций.

Чеченские кампании – "досовременная" война

Применение Россией военной силы в Чечне в целом напоминает советские военные действия в Афганистане еще и в том смысле, что оно отличается от западных концепций "современных военных операций" и развертывания сил⁸. Важная особенность "досовременного" характера военного поведения России в Чечне состоит в отсутствии восприимчивости к международным нормам применения силы, выработанным более безопасными в

⁸ Сопоставление военной культуры в таких конфликтах см. *Robert M. Cassidy. Russia in Afghanistan and Chechnya: Military Strategic Culture and the Paradoxes of Asymmetric Conflict*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, February 2003.

экономическом, политическом и социальном отношении западными государствами. Это в особенности касается обращения с гражданским населением при проведении военных операций⁹.

По этой причине и в силу "внутреннего" характера конфликта российские военные действия в Чечне отличаются от операций России по поддержанию мира или по принуждению к миру в государствах СНГ или на Балканах. Действительно, до начала первой чеченской кампании в декабре 1994 года российское руководство всерьез даже не рассматривало вариант принятия миротворческих мер в Чечне в качестве альтернативы применению силы. Поскольку президент Борис Ельцин опирался на ближний круг советников, придерживавшихся жесткой линии, ценные рекомендации гражданских и военных ведомств, касающиеся вариантов введения кризисного управления и миротворческих мер, никогда к нему на стол не попадали¹⁰.

Военные кампании в Чечне поднимают главный вопрос: способны ли российские вооруженные силы усвоить "современные" принципы ведения военных действий по защите жизненно важных национальных интересов, касающихся как роли войск, так и средств ведения боевых действий¹¹? Ответ на этот вопрос зависит от того, насколько российский опыт в Чечне научил Москву находить правильные решения по урегулированию региональных конфликтов и ограничению применения военной силы. На деле оказалось, что российское военное руководство не желает извлекать из "внутренних" чеченских конфликтов уроки, помимо тактических, которые позволили бы понять характер "локальных войн" или региональных операций на других театрах военных действий. Это мешает выявить в военных операциях в Чечне какие-либо общие модели, применимые для характеристики использования Россией военной силы. Российское командование не

⁹ Наиболее удачный анализ этой проблемы содержится в: *Matthew Evangelista. The Chechen Wars: Will Russia Go the Way of the Soviet Union?* Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002, pp. 139-177. О безразличии российских военных к законам и обычаям ведения войны см. pp. 156-161.

¹⁰ См. *Timothy Thomas. The Russian Armed Forces in Chechnya*, in *John Mackinlay and Peter Cross, eds. Regional Peacekeepers: The Paradox of Russian Peacekeeping*. Tokyo: United Nations University Press, 2003, pp. 111-131.

¹¹ Мой анализ опирается на: *Robert Garwood. The Second Russo-Chechen Conflict (1999 to date): "A Modern Military Operation"*. — *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 15, no. 3 (September 2002), pp. 60-80.

склонно также делать выводы из того факта, что в ходе чеченских кампаний проявилась острая нехватка ресурсов и бюджетных средств. И это несмотря на возрастающий объем исследований, главным образом западных, посвященных анализу недостатков и слабостей в организации и ведении боевых действий в Чечне, которые свидетельствуют об ограниченности российского военного потенциала в более широком плане.

Первая чеченская кампания, как и операция в Афганистане, показала, что российское/советское планирование действий было направлено главным образом на достижение конечных целей, а не на реализацию военной политики на практике. Излишне уверенное в себе военное руководство подходило к вопросам планирования, подготовки и разведки недостаточно основательно. Поведение России в Чечне вновь подтвердило исторически сложившуюся в России и Советском Союзе недооценку отношений между гражданским обществом и военными. Упор на конечные цели порождал пренебрежительное отношение к человеческой жизни как русских, так и чеченцев, при этом современная концепция "правомерности" военных действий в расчет не принималась.

Во второй чеченской кампании более слабая позиция боевиков отчасти позволила нарисовать картину, по крайней мере в глазах россиян, выполнения Москвой современной, сугубо беспристрастной миссии, к тому же Москва, видимо, усвоила некоторые тактические уроки первой чеченской войны. Однако российские военные в целом не сумели разработать принципы проведения более современных, профессиональных противобандитских операций и коренным образом изменить упоминавшийся выше досовременный характер военных действий, в особенности в отношении опоры на огневые средства и пренебрежение к людским и материальным потерям¹². Российское командование отказалось признать тот стратегический урок, что применение силы в любом сочетании дает ограниченные резуль-

¹² Подробное описание повторения российскими военными старых ошибок во второй чеченской кампании см. *Pavel Felgenhauer. The Russian Army in Chechnya. — Central Asian Survey, vol. 21, no. 2 (June 2002), pp. 157-166.* См. также *Anne Aldis, ed. The Second Chechen War. Camberley, UK: Conflict Studies Research Centre, Royal Military Academy Sandhurst, June 2000* и *Алексей Малашенко и Дмитрий Тренин. Время юга: Россия в Чечне, Чечня в России. Москва: Московский центр Карнеги, сентябрь 2002 года.*

таты в такого рода асимметричном конфликте¹³. По-прежнему отсутствовали оперативные сдерживающие факторы, входящие в современную парадигму военных операций, и российские военные все еще, по существу, не понимали природы оказанного им субгосударственными силами сопротивления, в высшей степени гибкого и упорного.

Все эти факторы, а также провал попыток выработать план "прекращения войны" после захвата территории и столицы Чечни, г. Грозного, привели к тому, что у российских военных не осталось эффективных средств для разгрома повстанцев¹⁴. Это признали некоторые из более проницательных российских обозревателей, которые указывают на продолжающееся широкое сопротивление чеченских боевиков, несмотря на утверждения российских официальных лиц и Совета безопасности России о том, что этап боевых действий в чеченской "контртеррористической операции" завершен¹⁵.

Чеченские кампании — неусвоенные уроки войны

Опыт чеченских кампаний, как уже отмечалось, не убедил Россию в необходимости модернизации принятого официальной военной наукой подхода к ограниченным военным конфликтам, за исключением того, что были внесены изменения в тактическую подготовку войск, проведено несколько штабных учений и разработаны рекомендации тактического плана в отношении роли, которую конкретный род войск может играть в таких конфликтах. Например, широко изучались новые подходы к использованию военно-воздушных сил в Чечне¹⁶.

¹³ Cassidy. Russia in Afghanistan and Chechnya.

¹⁴ Ibid., pp. 74, 87.

¹⁵ См. Салават Сулейманов в *Независимом военном обозрении*, № 3 (февраль 2002 г.); о заявлениях Совета безопасности см. *Коммерсант*, 28 февраля 2002 г., с. 2.

¹⁶ О первой чеченской кампании см. Pavel Baev. Russia's Airpower in the Chechen War: Denial, Punishment, and Defeat. — *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 10, no. 2 (June 1997), pp. 1-18 и Timothy Thomas. Air Operations in Low Intensity Conflict: The Case of Chechnya. — *Airpower Journal*, winter 1997, pp. 51-59. О второй кампании см. Marcel de Haas. The Use of Russian Airpower in the Second Chechen War. Camberley, UK: Conflict Studies Research Centre, Royal Military Academy Sandhurst, January 2003. Генерал-полковник Юрий Якубов подтвердил, что командно-штабные учения в Дальневосточном воен-

Эта инерция присутствовала даже несмотря на то, что некоторые российские специалисты по военным вопросам утверждали до начала второй чеченской войны, что вооруженные силы России необходимо готовить к современному эквиваленту "молниеносной войны" — ограниченной войны с применением обычных вооружений, которая ведется небольшими подразделениями и авиационными мобильными частями, применяющими нелинейную тактику боя. Самой подходящей для этого силовой структурой были бы группы быстрого реагирования, аналогичные тем мобильным силам, план создания которых был широко разрекламирован ранее, в 1990-х годах¹⁷. Но эта идея осталась лишь в проекте. О планах создания военных подразделений "постоянной готовности" говорил министр обороны Игорь Сергеев, но они так и остались нереализованными, а затем их заслонили требования, связанные с боевыми действиями во второй чеченской кампании.

После первой чеченской кампании также подчеркивалась потенциально важная роль сил специального назначения в борьбе с нерегулярными вооруженными формированиями. Такие силы рассматривались как возможное ядро российской боевой мощи в ограниченных столкновениях с нерегулярными формированиями. Однако эта идея, очевидно, была похоронена в период передышки между двумя чеченскими войнами. Она была недостаточно изучена, и ее реализации помешали отсутствие специальных структур планирования в российском Генеральном штабе и в оперативных штабах военных округов, а также тот факт, что части специального назначения организационно были переданы разведке¹⁸.

Вторая кампания в Чечне в некоторых отношениях отличалась от первой. Отсутствовал политический контроль над операциями на театре военных действий, который, по утверждению

ном округе были направлены на "решение задач, связанных с боевой подготовкой на основе опыта чеченской кампании" и что в обучении военнослужащих этот опыт использовался наряду с классическим боевым опытом Второй мировой войны. *Суворовский натиск*, 22 марта 2001 г., сс. 1–2, цит. по: *FSU 15 Nations*, no. 3 (March 2001), pp. 119-120.

¹⁷ Carl van Dyke. Kabul to Grozny: A Critique of Soviet (Russian) Counterinsurgency Doctrine. — *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 9, no. 4 (December 1996), pp. 689-703.

¹⁸ Полковник В. Кадетов в *Независимом военном обозрении*, № 23 (декабрь 1996 г.), с. 2 и Jennifer G. Mathers. The Lessons of Chechnya: Russia's Forgotten War? — *Civil Wars*, vol. 2, no. 1 (spring 1999), p. 106.

военных, был фактором, сдерживающим успех их действий. Функции командования и управление были переданы непосредственно Генеральному штабу, при этом координация действий между подразделениями разных министерств улучшилась по сравнению с плачевным состоянием, в котором она находилась в 1994 — 1998 годах, несмотря на сохраняющееся недоверие между российскими сухопутными силами и внутренними войсками. Однако общее командование всем, что официально именовалось "контр-террористической операцией на Северном Кавказе", в январе 2001 года было поручено Федеральной службе безопасности (ФСБ), несмотря на отсутствие у нее опыта ведения военных операций. Ко второй кампании был полностью реорганизован Северокавказский военный округ. Использовались не смешанные подразделения, сформированные в первую чеченскую войну, а полностью укомплектованные части — так называемые полковые и батальонные тактические группы, которые действовали более эффективно. Гораздо больше внимания Россия уделяла информационной войне и гораздо больше, чем в первую кампанию, преуспела в управлении общественным мнением и контроле над освещением конфликта в СМИ. Во второй кампании был разработан и осуществлен обширный план действий, в котором, тем не менее, не ставился вопрос о полном прекращении войны¹⁹.

В целом России не удалось выработать современной доктрины борьбы с повстанцами, которая доказала бы свою эффективность в Чечне и с определенными изменениями могла бы быть в будущем использована в других конфликтах. Во время второй чеченской кампании в Москве стало модно вспоминать опыт 1940-х и 1950-х годов, когда советские силы успешно подавляли националистические партизанские движения в республиках Прибалтики, в Западной Украине и Польше. Российские службы безопасности, Кремль и часть российских военных считали, что та же тактика борьбы с партизанами может сработать на более поздних этапах второй чеченской кампании²⁰. Эта тактика предусматривает размещение гарнизонов в городах, оказание под-

¹⁹ Timothy L. Thomas. A Tale of Two Theatres: Russian Actions in Chechnya in 1994 and 1999. — *Analysis of Current Events*, vol. 12, nos. 5-6 (September 2000), pp. 18-21. См. также его анализ стратегии и тактики в первой чеченской кампании: *The Caucasus Conflict and Russian Security*. Fort Leavenworth, KS: Foreign Military Studies Office.

²⁰ Felgenhauer. The Russian Army in Chechnya, pp. 163-164.

держки промосковской чеченской милиции и так далее. Бывший министр внутренних дел России и председатель подкомитета Думы по законодательству в сфере борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом Анатолий Куликов утверждал к тому же, что по опыту 1940-х годов Чечню следует разделить на зоны ответственности, каждая из которых должна иметь батальон и оперативную группу. В операциях такие батальоны будут действовать совместно с группами специального назначения российского министерства внутренних дел и главного разведывательного управления²¹. Такой план может оказаться выполнимым или невыполнимым, но пока его не пробовали применять.

Российские аналитики отмечают, что, хотя российские федеральные войска, как считается, проводят "контртеррористическую операцию", "никаких оперативных или юридических документов на этот счет нет", и, таким образом, "каждый отдельный командир на своем уровне определяет эту кампанию, как ему удобнее"²². Правда, российские военные теоретики приступили к разработке принципов и теоретических основ специальных операций в целях борьбы с терроризмом, в том числе использование временных оперативных групп различных силовых структур (министерства обороны и внутренних дел, ФСБ и т. д.)²³. Но даже если бы такие принципы были приняты официально, их было бы трудно применять на практике при отсутствии необходимого финансирования или потенциала, например если высокоточное оружие, определяемое как необходимая предпосылка для проведения таких специальных операций, фактически недоступно для российских вооруженных сил.

В российских военных изданиях начали также появляться публикации по проблемам "операций помимо войны". Но даваемое в них описание организационных принципов и тактики настолько обобщено, что их практическая ценность для обучения личного состава и подготовки к какому-либо конкретному конфликту, безусловно, ограничена²⁴. Гражданские аналитики, более

²¹ Интервью газете *Сегодня*, 7 марта 2001 г.

²² Михаил Ходаренок, Независимое военное обозрение, 23–29 марта 2001 г., сс. 1–2.

²³ Малащенко и Тренин. *Время юга*, сс. 136–138.

²⁴ Например, полковник Сергей Батюшкин, *Армейский сборник*, № 10 (2002 г.), сс. 29–34. См. также Анатолий Корнуков. Контртеррористическая операция на Северном Кавказе: основные уроки и выводы. — *Военная мысль*, № 4 (июль 2000 г.), сс. 5–10.

подробно изучившие расплывчатые внутренние и внешние аспекты локальных/региональных конфликтов, пришли к выводу, что "невозможно говорить об эффективности операции невоенного характера в военных терминах"²⁵. Они также указывали на необходимость оценить конкретную роль российских внутренних войск в чеченской кампании на российской территории в "операциях помимо войны", которые проводились в ходе военных операций регулярных войск²⁶.

Однако одной из основных проблем было очевидное нежелание российского Генерального штаба рассматривать чеченские кампании как показательные во всех аспектах, кроме тактической подготовки. Такое нежелание объясняется двумя причинами. Во-первых, эти кампании ставят под вопрос любовно хранимые традиционные стратегические концепции и по своему характеру представляют собой новый тип операций, для ведения которых российские офицеры не имеют ни подготовки, ни желания. Во-вторых, Генеральный штаб считает эти кампании вопросом внутренней безопасности. Эти соображения и весьма спорный "досовременный" характер действий в Чечне обусловили то, что на основе чеченского опыта не были разработаны руководящие принципы применения российской военной силы в других конфликтных зонах южного пояса или в "операциях помимо войны", необходимость в которых может возникнуть в будущем.

ВОЕННАЯ РОЛЬ РОССИИ В ОПЕРАЦИЯХ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА/ПРИНУЖДЕНИЮ К МИРУ НА ТЕРРИТОРИИ СНГ

Тем не менее в 1990-е годы в России был выработан комплекс руководящих принципов ведения военных действий в операциях по "поддержанию" или "установлению" мира в регионах СНГ (которые ниже для удобства называются миротворческими операциями). Впоследствии они оказали некоторое влияние на регулирование применения российской силы в конфликтах на территории СНГ, хотя масштабы первоначального российского

²⁵ Е. Степанова. Военно-гражданские отношения в операциях невоенного типа. Москва: Права человека, 2001, с. 46; см. также сс. 20 – 30, 39 – 47.

²⁶ Там же, сс. 205 – 208.

военного участия в этих конфликтах были менее ограничены и проведение последующих миротворческих операций носило в разных случаях разный характер. Эти руководящие принципы заметно расходятся с практикой применения российской военной силы в Чечне. В частности, они разрабатывались под влиянием более широких международных норм проведения миротворческих операций, хотя и не определялись ими.

Тем не менее в начале 1990-х годов в кругах российского высшего командования утвердилось мнение, что важнейшим политическим инструментом в отношении "ближнего зарубежья" должна быть военная мощь. Российское министерство обороны сумело взять под строгий оперативный контроль миротворческие операции в Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии и Таджикистане. Оно рассматривало эти операции большей частью "как средство обеспечения российских интересов в области безопасности и защиты этнических русских, а также легитимации присутствия российских войск в некоторых из бывших советских республик"²⁷. Формы вмешательства варьировались, но имели некоторые общие черты, очевидно predeterminedные российским министерством обороны и Генеральным штабом.

Во-первых, на первоначальном этапе вмешательства Россия отдавала явное предпочтение односторонним действиям; с военной точки зрения СНГ являлось структурой, которая могла придавать этим действиям некоторую законность постфактум. Во-вторых, российские войска могли вводиться, когда конфликт достигал фазы относительной стабильности или заходил в тупик, что позволяло России принуждать воюющие стороны к достижению определенного согласия в отношении условий прекращения огня. Замораживая имеющееся статус-кво, Россия получала возможность прекратить насилие, но восстановить положение, существовавшее ранее, было уже невозможно, затруднялось и достижение политических решений. В силу этого военное участие России с самого начала предполагало неопределенность его результатов. Российские обозреватели позже признавали, что таким образом российские операции по принуждению к миру "оказывались неэффективными в искоренении глубинных проблем и при-

²⁷ Neil Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, and Margot Light, eds. *Internal Factors in Russian Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 271-272.

чин конфликтов и обеспечении самоподдерживающегося мира"²⁸. В-третьих, Россия обеспечивала себе тактическое превосходство сил. Немногочисленных наблюдателей за выполнением условий прекращения огня поддерживала сильная группировка, готовая жестко подавить любые серьезные нарушения, если таковыми их сочтет сама Россия²⁹.

Все это требовало от России в период 1992 – 1994 годов твердой политической приверженности интервенционистскому курсу в конфликтах на территории СНГ, который не был ни запрограммированным, ни неоспоримым. В России существовал целый спектр политических мнений относительно целесообразности применения силы, сформированный реальным опытом действий в зонах конфликта. Общая тенденция, пронизывавшая этот политический спектр, указывала на усиление готовности к применению силы³⁰. Однако был достаточно заметен и изоляционистский настрой в отношении разрешения конфликтов в ближнем зарубежье. Другая часть спектра выступала за стратегию "выбора приоритетов" при определении роли российских сил в зонах конфликтов, требующей применения различных правил и схем к разным ситуациям³¹. На практике для России оказалось трудно отказаться от своего первоначального вмешательства, а для российских военных — принять более гибкий подход к таким конфликтам.

Главная проблема состояла в стремлении российских стратегов в 1990-е годы ставить "миротворческие операции" в один ряд с конфликтами низкой интенсивности. Российским "силам по предотвращению локальных конфликтов" поручалось ведение боевых действий, а миротворческая миссия интегрировалась в рамки конфликта. Миротворческие силы представляли собой первый эшелон, способный отвечать на угрозы малого масштаба, которому в случае необходимости оказывалась поддержка

²⁸ Valeri Ermolin. Russia and New Types of Military Conflicts. — *FSU 15 Nations*, August 1998, p. 7.

²⁹ Pavel Baev. Russian Military Thinking and the "Near Abroad". — *Jane's Intelligence Review*, December 1994, pp. 532-533.

³⁰ Andrew Bennett. *Condemned to Repetition?: The Rise, Fall, and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism, 1973-1996*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999, pp. 305-328.

³¹ Tatiana Shackleina. Russian Policy toward Military Conflicts in the Former Soviet Union, in Bruce Parrott, ed. *State Building and Military Power in Russia and the New States of Eurasia*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995, pp. 96-104.

мощными силами второго эшелона. Однако многие российские офицеры с трудом могли провести это различие на практике, когда конфликт перерастал в вооруженное столкновение. В любом случае силы, предназначенные для миротворческих операций, были обучены насильственному разведению противоборствующих сторон до вступления в силу соглашения о прекращении огня³².

Российское командование стремилось иметь в своем распоряжении превосходящие силы для обеспечения доминирующих позиций в локальных военных конфликтах. В миротворческих контингентах оно также поддерживало свое количественное и качественное превосходство по отношению к любым контингентам, предоставленным другими государствами СНГ. Однако требование о соблюдении этими государствами нейтралитета не выдвигалось, и даже от самой России не требовалось беспристрастной позиции; все они могли быть фактическими участниками соответствующего конфликта. Действительно, Россия выступила со смелой инициативой, создав структуры, которые позволяли сторонам конфликтов в Приднестровье и Абхазии стать полноправными участниками миротворческих операций, проводившихся позднее³³.

Высокий уровень применения силы в российских миротворческих операциях, оправданный российскими военными аналитиками в начале и середине 1990-х годов, был возможен потому, что, в отличие от миротворцев ООН, для российских войск не существовало сдерживающих факторов в виде соображений

³² См. генерал-майор в отставке Иван Воробьев. *Красная звезда*, 22 февраля 1994 г. и он же. Миротворческие операции. — *Военная мысль*, № 5 (1994 г.), сс. 43—47. Программа начальной подготовки изложена в "Программе подготовки частей миротворческих сил". Москва: Министерство обороны России, 1992. В следующем году министерство выпустило дополнительные временные инструкции по подготовке. Об общей полемике между офицерами различных российских военных структур см. *Dov Lynch. Russian Peacekeeping Strategies in the CIS: The Cases of Moldova, Georgia, and Tajikistan. London: Macmillan, 2000, pp. 96-104.*

³³ Maj. Gen. V. Osipenko. Command and Control Organization in Peacekeeping Operations (CIS Experience). — *Military Thought*, no. 2 (1997), pp. 53-60. Развернутый анализ предыдущих двух абзацев содержится в: *Roy Allison. The Military Background and Context to Russian Peacekeeping, in Lena Jonson and Clive Archer, eds. Peacekeeping and the Role of Russia in Eurasia. Boulder, CO: Westview Press, 1996, pp. 44-46 и Pavel Baev. The Russian Army in a Time of Troubles. London: Sage, 1996, pp. 135-141.*

законности, правил ведения боя либо контроля со стороны общества. Первоочередной задачей российских миротворческих миссий было восстановление порядка, а политические соображения занимали второстепенное место. Однако, по мере того как Россия все глубже увязала в зонах конфликта, а критика со стороны международного сообщества действий российских военных в ходе российского вмешательства становилась все слышнее, Москва посчитала необходимым разъяснить основные принципы своего участия в миротворческих операциях.

В 1995 году российское правительство подготовило проект документа с изложением этих принципов³⁴. В январе 1996 года оно объявило о своих намерениях регламентировать проведение миротворческих операций на территории СНГ на основе документов, в которых определялись бы принципы и правила применения силы в такого рода операциях. Несмотря на то что эти документы были приняты большинством государств СНГ³⁵, они не изменили ни сути миссий, осуществляемых на территории СНГ, ни того, каким образом выполняла их Россия; и даже в качестве формальных принципов они оставляли значительные лазейки. Во-первых, неопределенным оставался ответ на вопрос о том, какие обстоятельства обуславливали применение военных средств и кто будет принимать решение о таком применении. Теперь признавалось, что "операции по поддержанию мира" могли проводиться только после достижения сторонами соглашения о прекращении огня. Но в этих документах, тем не менее, предусматривались элементы принудительных действий, не требовавших согласия сторон. Во-вторых, в документах не регламентировалось проведение операции в рамках вооруженных конфликтов до достижения соглашения о прекращении огня. В-третьих, в них не рассматривался важнейший вопрос о проявляемой Россией пристрастности при вмешательстве в конфликты на территории СНГ, — а это, пожалуй, ключевой фактор, объясняющий провал попыток найти политические решения по большинству из них³⁶.

³⁴ Агентство "Интерфакс", 29 августа 1995 г., цит. по: Foreign Broadcast Information Service-SOV-95-168, August 30, 1995, pp. 30-31.

³⁵ Дипломатический вестник, № 2 (февраль 1996 г.), сс. 38 — 52.

³⁶ *Lena Jonson. Keeping the Peace in the CIS: The Evolution of Russian Policy. Discussion Paper no. 81. London: Royal Institute of International Affairs, 1999, pp. 23-27* и *Lena Jonson. In Search of a Doctrine: Russian Interventionism in Conflicts in Its "Near Abroad". — Low-Intensity Conflict and Law Enforcement, vol. 5, no. 3 (winter 1996), pp. 440-465.*

Несмотря на неадекватность этих миротворческих принципов, которых Москва продолжает придерживаться, российские военные стали начиная с 1996 года проявлять больше сдержанности в применении силы в конфликтных районах СНГ. Кроме того, российское руководство проявило больше решительности в поисках компромиссов и политических решений этих конфликтов. Эти изменения отчасти отражают возрастающее понимание того, что не каждый конфликт можно урегулировать военными средствами. Понимание это подкреплено итогами первой чеченской кампании, даже при том что во второй чеченской кампании Москва вернулась к практике опоры на военную мощь³⁷.

Во второй половине 1990-х годов были подготовлены серьезные российские исследования миротворческих операций России³⁸. В этих исследованиях признавалась необходимость усиления регламентирования российских миротворческих операций, но, тем не менее, оправдывалось существование различий между контролем над такими операциями и общепринятой международной практикой. В них утверждалось и утверждается до сих пор, что российский опыт даже представляет собой вклад в теорию и практику международной деятельности по поддержанию мира. Такое объяснение особого, своеобразного характера российского миротворчества связано с весьма тенденциозной интерпретацией его "эффективности"³⁹.

Однако наиболее осведомленные московские военные аналитики, которые изучали данный вопрос и высоко оценивают российские миротворческие операции, тем не менее высказали целый ряд замечаний и предложили провести реформы, необходимые для повышения уровня этих операций. Дело продвигает-

³⁷ Jonson. Keeping the Peace in the CIS, pp. 50-51.

³⁸ Например, Миротворческие силы: опыт создания и применения в вооруженных конфликтах/Под ред. В. Вартанова. Москва: Институт военной истории, Министерство обороны России, 1996; А. Никитин, О. Хлестов, Ю. Федоров и А. Демуренко. Миротворческие операции в СНГ. Москва: Московский общественный научный фонд, 1998 и Россия (СССР) в локальных войнах/Под ред. генерал-майора В. Золотарева. Москва: Кучково поле, 2000, сс. 366—417.

³⁹ Например, Col. Gen. V. Barynkin. Russian Armed Forces and Peacekeeping. — *Military Thought*, vol. 7, no. 6 (1998), pp. 18-21 и В. Яковлев, начальник штаба по координации военного сотрудничества государств — членов СНГ. Peacekeeping in the CIS: Military Aspects. — *International Affairs* (Moscow), vol. 48, no. 2 (2002), pp. 12-18.

ся медленно и не всегда успешно⁴⁰. Россия, видимо, пытается выработать и утвердить такую "доктрину" в области миротворчества, которая сочетала бы в себе российский опыт в СНГ и международную практику. У России до сих пор нет национальной концепции миротворческой деятельности, которую можно было бы включить в соответствующие руководства для военнослужащих⁴¹. Как следствие, российская военная практика продолжает варьироваться в зависимости от конкретной зоны регионального конфликта.

Поведение российских военных в конфликтах на территории СНГ, разумеется, не просто отражало существующие принципы ведения военных или миротворческих операций или их последовательное внедрение местным командованием. Временами российские генералы и военные подразделения занимались "самодеятельностью", выражавшей их политические пристрастия, корпоративные интересы или желание получить преимущество на местах, будь то в Абхазии, Приднестровье или Таджикистане. Это свидетельствовало об отсутствии у российского центрального военного командования возможностей осуществлять твердое управление и контроль над местными командирами или, возможно, о передаче им чрезмерно широких полномочий. Это также указывало на расхождение в позициях между российским министерством обороны и Генеральным штабом, с одной стороны, и министерством иностранных дел или другими политическими органами — с другой⁴². Однако наиболее яркие проявления такого недостатка контроля и координации имели место в переходный период начала 1990-х годов, тогда как сегодня российская государственная политика высшего уровня более четко проявляется в военной политике на низовом уровне.

Таджикистан

Применение Россией военной силы в Таджикистане заслуживает особого внимания в качестве конкретного примера рос-

⁴⁰ См. Золотарев. Россия (СССР) в локальных войнах, сс. 414—417.

⁴¹ Там же, с. 374 и Dmitry Polikanov. The Evolution of Russian Peacekeeping under President Putin, in Mackinlay and Cross. Regional Peacekeepers, p. 199.

⁴² Roy Allison. Military Factors in Foreign Policy, in Malcolm et al. Internal Factors in Russian Foreign Policy, pp. 266-277.

сийского военного участия в конфликтах на территории СНГ, поскольку в течение более десяти лет военного присутствия в этой стране российские вооруженные силы играли различные частично перекрывающие друг друга роли. Эти роли отражают эволюцию российской внешней политики и стратегических приоритетов, изменение представлений об угрозе и потребности в военных действиях на местах, а также, как отмечалось выше, частичное признание необходимости ограничений на ведение операций по принуждению к миру. Особенности этих операций (и их расхождение с нормами ООН в области миротворческой деятельности) подробно исследовались западными и российскими экспертами⁴³. В данном разделе рассматриваются роль российских вооруженных сил в Таджикистане во время и после окончания таджикской гражданской войны и основные причины их размещения в этой конфликтной зоне.

До известной степени российские силы в Таджикистане с самого начала служили мощным средством государственной политики, поддерживающим важнейшие цели российской безопасности и геополитики: стабилизацию ситуации и недопущение приближения угроз к границам России. В 1993 году, например, российский Совет безопасности охарактеризовал цели России в так называемой миротворческой операции как инициирование процесса национального примирения в стране и "стабилизацию" ситуации на таджикско-афганской границе⁴⁴. Российское министерство иностранных дел уточнило задачу, призвав к созданию "пояса безопасности на периферии России"⁴⁵. Видимо, обеспечение целостности границ бывшего Союза также рассматривалось как необходимая задача ввиду нецелесообразности создания новой границы по периметру Российской Федерации. Некоторые российские политики предусматривали также возможность возникновения "эффекта домино", опасаясь пришествия в Таджикистан исламского фундаментализма.

⁴³ Например, *Lynch*. Russian Peacekeeping Strategies in the CIS, pp. 150-173; *Lena Jonson*. The Tajik War: A Challenge to Russian Policy. Discussion Paper no. 74. London: Royal Institute of International Affairs, 1998 и *Nicole Evans*. Russian Policy in CIS Conflicts. New Haven, CT: Yale University Press, 2004, chap. 7.

⁴⁴ Дипломатический вестник, 15–16 августа 1993 г., с. 59.

⁴⁵ Дипломатический вестник, 19–20 октября 1993 г., с. 70.

Однако такие логические обоснования военной роли России были разработаны постфактум, после того как российские силы, дислоцированные в Таджикистане, уже оказались вовлечены в таджикскую гражданскую войну. В течение лета и осени 1992 года базирующаяся в Таджикистане российская армия, особенно 201-я мотострелковая дивизия, активно участвовала в конфликте на стороне таджикских коммунистов, сначала беспорядочно и неорганизованно, а затем пользуясь более активной поддержкой высшего командования. Таким образом, местные части, размещенные в Таджикистане, положили начало участию в операциях российских военных⁴⁶. Но официальную форму это приняло только после того, как Таджикистан в июле 1993 года обратился к России с просьбой взять на себя бремя "миротворчества", что привело к заключению странами СНГ соглашения о коллективных силах по поддержанию мира (КСПМ).

Важно отметить, что эти силы было формально сформированы за целый год до того, как в октябре 1994 года было достигнуто соглашение о прекращении огня в этой гражданской войне. Их мандат с самого начала создавал потенциальную возможность совмещения миссий КСПМ и пограничных сил. Более того, совещания СНГ наделили командующего КСПМ полномочиями, которые позволяли интенсивно применять силу с целью прекратить или ограничить конфликт и убедить воюющие стороны начать переговоры. Операция имела больше общего с действиями по обеспечению коллективной безопасности (в соответствии с Договором о коллективной безопасности СНГ 1992 года), нежели с миротворческой деятельностью. В самом деле, командование КСПМ, видимо, рассматривало свой мандат как фактически предусматривающий меры по борьбе с повстанцами.

Эта точка зрения сохранялась и в последующие годы, несмотря на то что российская военная политика стала более осторожной и гибкой. КСПМ старались поддерживать видимость вмешательства "нейтральной третьей стороны", но их дислоцирование в районе активных боевых действий смещало баланс политических и военных сил в пользу таджикского правительства. Фактически участие российских сил в КСПМ представляло собой элемент активной российской политики оказания полной поддержки режиму Эмомали Рахмонова⁴⁷. Их действия по ока-

⁴⁶ Jonson. The Tajik War, pp. 12-13.

⁴⁷ Ibid., pp. 13-16.

занию в случае необходимости помощи российским пограничникам в Таджикистане также повышали вероятность превращения войск КСПМ в активных участников боевых операций. Сами пограничные войска — крупнейшее соединение за пределами России — были связаны по договору обязательством невмешательства во внутренний таджикский конфликт, но, тем не менее, по-видимому, принимали активное участие в гражданской войне⁴⁸. В целом особенность КСПМ, где преобладали российские военные, состояла в том, что они не могли служить надлежащей моделью для той или иной военной операции. Они слишком скомпрометировали себя, поддерживая одну из сторон в гражданской войне, чтобы получить признание как миротворческие силы, но при этом были недостаточно твердо сориентированы на ведение боевых действий в борьбе с повстанцами.

В июне 1997 года благодаря сдвигу в российской политике, связанному с постепенным осознанием невозможности урегулирования конфликта военными средствами, стало возможно достижение соглашения о мире в Таджикистане, положившее конец войне. Некоторые российские старшие офицеры открыто критиковали военную роль России в поддержке режима Рахмонова, поскольку такая политика представляла ее как оккупационную силу и требовала постоянного увеличения военного контингента. Например, утверждалось, что в связи со снижением российского потенциала необходимо провести "упреждающее сокращение зоны прямого российского участия и контроля" в Центральной Азии⁴⁹. Командующие российскими пограничными войсками в то время, видимо, также ожидали сокращения или даже вывода российского контингента из Таджикистана.

По сути, главное изменение произошло в составе этих сил. Россия создала и обучила таджикскую национальную армию и передала таджикским национальным пограничным войскам функции по охране части таджикско-афганской границы. Российская 1-я дивизия погранвойск (примерно 11 тысяч человек) и 201-я мотострелковая дивизия (в настоящее время сокращенная до 8 тысяч человек личного состава) все больше укомплектовывались гражданами Таджикистана. Мандат российских миро-

⁴⁸ Ibid., pp. 16-17.

⁴⁹ Например, V. Slipchenko. Russia's Political and Military Problems in Central Asia. — *European Security*, vol. 6, no. 1 (spring 1997), pp. 116-118.

творцев в составе Коллективных сил СНГ истек в конце 2000 года, и 201-я мотострелковая дивизия сейчас поручены задачи выполнения правоохранительной и антитеррористической деятельности. Однако еще в 1999 году было подписано российско-таджикское соглашение о реорганизации дивизии в военную базу. По состоянию на конец 2003 года Москва все еще пытается осуществить это намерение и даже стремится к расширению своего военного присутствия в Таджикистане⁵⁰.

Геополитические соображения, служившие обоснованием российского военного присутствия в Таджикистане в 1993 году, видимо, сохраняют свою весомость для российского военного мышления и сегодня, более десяти лет спустя. Опасения относительно исходящего из Афганистана влияния исламского экстремизма на стабильность в Киргизии и Узбекистане и относительно незаконного оборота наркотиков, во всяком случае, усилились и дают конкретные основания для сохранения присутствия российских сил в Таджикистане, хотя конфликт в стране сводится сегодня к отдельным пограничным стычкам⁵¹. Однако участие российских военнослужащих в торговле наркотиками снижает эффективность выполнения ими задачи по ее пресечению. Кроме того, в конце 2002 года войска США и других западных стран получили доступ на таджикские аэродромы и предоставили республике комплексы средств по оказанию помощи в области безопасности, что подрывает мотивировку присутствия там российской 201-й мотострелковой дивизии и снижает необходимость в присутствии российских пограничных войск в Таджикистане. Более важным обоснованием присутствия там российских вооруженных сил представляется сегодня не военно-техническая помощь, а их символическая роль, благодаря которой российское руководство уверено, что страна еще способна выступать как лидер в вопросах безопасности в Средней Азии.

⁵⁰ Интервью командующего Приволжско-Уральским военным округом генерал-полковника Александра Баранова, *Красная звезда*, 16 мая 2003 г.

⁵¹ Заявление президента Путина на встрече с командованием 201-й мотострелковой дивизии, BBC Monitoring, *Inside Central Asia* (далее — *Inside Central Asia*), April 27, 2003 и Roger McDermott. Border Security in Tajikistan: Countering the Narcotics Trade. Camberley, UK: Conflict Studies Research Centre, Royal Military Academy Sandhurst, October 2002.

РОССИЯ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ/ЗАРУБЕЖНЫЕ ДЕРЖАВЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ

Российское политическое и военное руководство весьма осторожно относилось к возможности военного участия в региональных конфликтах на российской периферии, которое рискует перерасти в открытое вооруженное столкновение с какой-либо значительной региональной державой. В то же время Москва стремилась к развитию и укреплению системы коллективной безопасности СНГ на основе Ташкентского договора о коллективной безопасности (ДКБ), подписанного в мае 1992 года, поскольку в этой структуре Россия занимала доминирующую позицию. Однако все эти усилия были направлены не только на достижение политических целей, но и на сдерживание реальных военных посягательств региональных держав на "пространство СНГ". Во всяком случае, Грузия и Азербайджан не ратифицировали свое членство в ДКБ и вместе с Узбекистаном вышли из этого договора, так что Россия не может даже в принципе объединить эти склонные к конфликтам страны против некоего "внешнего" военного противника. Более того, ДКБ не был и не может быть применен против государств-членов, находящихся в состоянии конфликта друг с другом.

На практике ДКБ по-прежнему способен обеспечить некоторую форму экзистенциального сдерживания в отношении военных конфликтов между его более слабыми или более уязвимыми членами и их сильными соседями, например между центральноазиатскими государствами СНГ и Китаем. В этом случае мелкие государства ДКБ могут считаться находящимися под защитой российского ядерного зонтика. Но Москва проявляет осторожность и старается не допустить, чтобы обеспечиваемая ею ядерная гарантия стала объектом злоупотребления и девальвации, что привело бы к утрате доверия к ней в случае реального кризиса, например из-за позиции президента Белоруссии Александра Лукашенко в отношении НАТО и западных стран.

Москва заключила несколько жестко сформулированных двусторонних соглашений с государствами СНГ, результатом которых может быть объединение сил в региональных конфликтах. Однако многие из этих соглашений не действуют или утратили силу. Исключение составляет подписанный в августе 1997 года российско-армянский договор о дружбе, сотрудничестве и взаи-

мопомощи, который заменил заключенное ранее — в мае 1992 года — соглашение и предусматривает прямые взаимные оборонные обязательства на случай войны⁵². Этот договор подкреплен отдельным соглашением, регулирующим статус широко-масштабного российского военного присутствия в Армении. В совокупности оба документа служат косвенным предупреждением Турции не оказывать поддержки каким-либо попыткам Азербайджана вернуть территории в Нагорном Карабахе и прилежащие к нему районы военными средствами. Сам по себе нагорно-карабахский конфликт представляет собой незначительный риск прямого вооруженного столкновения между Россией и региональной державой — Турцией — и является лишь одним из сценариев, теоретически рассматривавшихся российским Генеральным штабом в исследованиях по локальным войнам.

В 1992 году маршал Евгений Шапошников, в то время российский командующий объединенными силами СНГ, выступил с резким заявлением относительно угрозы военного конфликта с Турцией в случае ее вмешательства в Карабахе. В 1994 году один российский аналитик даже разработал подробный и мрачный сценарий, согласно которому конфликт между Арменией и Азербайджаном может перерасти в полномасштабную войну между Россией и Турцией вплоть до ограниченного применения Россией ядерного оружия против этого государства⁵³. В действительности членство Турции в НАТО делало прямое военное столкновение между нею и Россией крайне маловероятным, будь то в связи с Карабахом, турецко-грузинскими военными отношениями и российским военным присутствием в Грузии или со спорами в черноморском регионе. Вероятность такого развития событий еще больше снизилась благодаря возрастающему сближению России и Турции при президенте Владимире Путине и молчаливому со-

⁵² А. Гаджизаде в *Независимой газете* от 4 сентября 1997 г. анализирует этот договор и последовавший за ним договор о сотрудничестве, который Россия подписала с Азербайджаном. Россия отдает военный приоритет только одному из этих договоров — с Арменией. Поскольку Армения предпочитает не определять нагорно-карабахский конфликт как войну между государствами, статьи о взаимопомощи в договорах 1992 и 1997 годов не могут быть использованы, чтобы склонить Россию занять сторону Армении в двустороннем армяно-азербайджанском конфликте по поводу Карабаха.

⁵³ Павел Фельгенгауэр. Кавказская война в центре мировой политики на рубеже веков. — *Сегодня*, 4 января 1994 г.

гласию России с проведением США весной 2002 года программы обучения вооруженных сил Грузии.

Риск военных столкновений в регионе Каспийского моря, напротив, возрастает. Это связано с тем, что не была достигнута общая договоренность о принципах территориального размежевания Каспийского моря, с увеличением численности военно-морских сил прибрежных государств, а также со столкновением здесь крупных коммерческих интересов по поводу новых нефтяных и газовых месторождений. Ко все большему разочарованию Москвы, Иран все еще отказывается от формулы демаркации Каспийского моря по принципу срединной линии, которую Россия согласовала на двусторонней основе с Казахстаном и Азербайджаном. Несмотря на красивые слова о российско-иранском стратегическом партнерстве, в будущем возможно столкновение между Россией, имеющей около 40 военно-морских судов, базирующихся в Астрахани и Махачкале, и Ираном, у которого их почти 50 в Бандар-э-Анзали⁵⁴. Россия отказалась от цели демилитаризации моря, которую до сих пор поддерживает Иран. В августе 2002 года Москва провела крупнейшие в постсоветский период совместные маневры сухопутных войск, ВВС и Каспийской флотилии — антитеррористические военные учения "Мирное море — 2002", в которых принял участие совместный российско-казахский контингент⁵⁵. При отсутствии согласованных мер по укреплению доверия между каспийскими странами мелкие инциденты могут перерасти в серьезные столкновения.

Однако, как и в советский период, цель российских военно-морских учений и заходов в порты может состоять в проведении дипломатии одновременно сдерживания и принуждения, которая не приводит к прямому военному столкновению с другими государствами. Российский военный и военно-экономический

⁵⁴ Подробнее о распределении военных и военно-морских ресурсов в районе Каспийского моря см. Александр Плотников. Каспийский городской. — *Новые известия*, 11 августа 2001 г.

⁵⁵ Игорь Плугатарев, *Независимая газета*, 1 августа 2002 г.; BBC Monitoring, *Inside Central Asia*, August 12-18, 2002 и Igor Torbakov. Russia to Flex Military Muscle in the Caspian Sea with an Eye on Future Energy Exports, July 31, 2002, <http://www.eurasianet.org> Однако реакция иранских официальных лиц на эти учения была сдержанной, при этом высказывалось мнение, что они были направлены против любого присутствия НАТО в Каспийском море. Ardeshir Moaveni. Iran Largely Silent on Russian-Led Caspian Military Exercises. — *Eurasia Insight*, August 8, 2002, <http://www.eurasianet.org>

потенциал по-прежнему существенно ограничен и недостаточен для обеспечения уверенности в исходе каких-либо военных конфликтов с Ираном, не говоря уже о Турции или Китае. У России нет значительных в военном отношении союзников, которые могли бы оказать ей помощь в случае крупного военного столкновения. Не имея мощных и надежных обычных вооруженных сил и все еще не выбравшись из сложной ситуации в Чечне, Москва, скорее всего, постарается не допустить прямого конфликта с региональными государствами, прибегнув в конечном счете к доктрине ядерного сдерживания.

В период 2000—2002 годов существовал также довольно слабый риск охлаждения отношений России и США в военной области в связи с российским военным давлением на Грузию, обусловленным выплеском чеченского конфликта в южном направлении. Риск возник в связи с проявлением Россией готовности применить против Грузии методы военного устрашения, необычно жесткие для общего курса России, который она применяла в отношении соседних государств СНГ с начала 1990-х годов. Напряженность концентрировалась вокруг Панкисского ущелья, расположенного в Ахметском районе на северной границе Грузии с Чечней, где, по утверждению Москвы, нашли себе убежище чеченские боевики. Но Россия, видимо, будет проявлять гораздо больше осторожности после того, как весной 2002 года началось осуществление программы США по обучению грузинских анти-террористических подразделений.

Один из рисков был связан с локализованным распространением зоны военных действий из Чечни в Грузию в результате операций в приграничных районах, а также со спорами по поводу демаркации границы. В марте 2000 года российские воздушно-десантные войска вторглись в грузинское село Пичви. Другой риск состоит в том, что Грузия может втянуться в чеченский конфликт в результате давления со стороны России с целью проведения так называемой совместной российско-грузинской военной операции против "чеченских и международных террористов" в Панкисском ущелье. Грузия же сопротивляется этому. В ноябре 2001 года по Панкисскому ущелью в глубине грузинской территории, а также по селам в районе Омало был нанесен бомбовый удар, очевидно российскими военными самолетами без опознавательных знаков. Аналогичный бомбардировочный рейд был совершен в августе 2002 года⁵⁶. Вскоре после

⁵⁶ *Время новостей*, 9 августа 2002 г. и *Российская газета*, 31 августа 2002 г.

этого Грузия решила попытаться восстановить свой контроль над Панкисским ущельем, направив туда внутренние войска. Действия России могли быть квалифицированы как "спорная" форма военного давления с конкретной целью. Более открытое российское военное давление выразилось в виде временного размещения российских десантников в Кодорском ущелье на северо-западе Грузии, и пока Москва не вывела свои подразделения, риск прямого военного столкновения двух государств сохранялся.

Такие инциденты, возможно, являлись следствием самовольных действий российских офицеров, подобных тем, что имели место в Абхазии в начале 1990-х годов. Или же — что более вероятно для военных структур, попавших в подчинение к министру обороны Сергею Иванову, состоящему в близких, доверительных отношениях с Путиным, — это могло быть изоэтрненное, санкционированное сверху зондирование почвы, от которого Путин мог достаточно легко отмежеваться в случае сколь-либо негативной международной реакции. Как бы то ни было, Россия пыталась утвердить свое право на нанесение "превентивных ударов" по чеченским боевикам на грузинской территории, очевидно по примеру американцев, присвоивших себе такое право при проведении своей антитеррористической кампании⁵⁷. Однако становящиеся все более тесными отношения между США и Грузией в области безопасности, в том числе заключение в марте 2003 года двустороннего договора о безопасности, исключают вероятность использования Москвой такого права для нанесения ударов по целям в Грузии. Это согласуется с нежеланием Путина идти на конфронтацию с Соединенными Штатами в зонах региональных конфликтов.

ВОВЛЕЧЕННОСТЬ РОССИИ В БОЛЕЕ МАСШТАБНЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ И ЕЕ ОТКЛИК НА НИХ

Косово и новые перспективы миротворческой деятельности

Реакция России на международный кризис, связанный с конфликтом в Косово в 1999 году, отражала предпринимаемые ею серьезные усилия по продвижению российских интересов за пределы постсоветского пространства в рамках крупного регио-

⁵⁷ Вадим Соловьев, *Независимое военное обозрение*, 20 сентября 2002 г.

нального военного конфликта. К теме данной главы отношение имеют три аспекта этого кризиса. Во-первых, он стал для Москвы наглядной иллюстрацией проведения НАТО высокотехнологичной военной операции и неприятным уроком, показавшим отсталость ее военного потенциала. Во-вторых, российский "марш-бросок на Приштину" продемонстрировал ограниченные возможности применения ею военной силы за пределами зоны СНГ. В-третьих, он открыл для России возможность участвовать в рамках урегулирования таких конфликтов в подлинной европейской миротворческой операции — сначала в составе КФОР, а затем — ИФОР/СФОР. Он позволил России получить опыт миротворческой деятельности на других театрах военных действий, возможно также в союзе с НАТО, хотя весной 2003 года Москва решила вывести с Балкан свои миротворческие силы.

Российские аналитики рассматривали военную операцию НАТО в Косово как показательную демонстрацию самого передового и высокотехнологичного оружия, систем оперативного командования, методов ведения военных действий и тактики альянса⁵⁸. Относительно воздушных операций было признано, что они хорошо выполнены технически, но не сумели обеспечить долгосрочные стратегические и политические цели НАТО. Военно-воздушные силы НАТО не смогли серьезно ослабить сербскую армию, вынудить ее уйти из Косово и предотвратить этнические зачистки. Кроме того, системы противовоздушной обороны Сербии были в основном сохранены в предвидении наступления сухопутных сил НАТО. Войска альянса наносили удары по югославским производственным предприятиям, инфраструктуре, административным и коммуникационным объектам. Российские обозреватели широко интерпретировали их как прообраз возможного будущего сценария, в котором Россия выступала в качестве объекта точечных ударов по промышленным, инфраструктурным и военным целям. Такие удары "будут в первую очередь нацелены на площадки размещения ядерного

⁵⁸ Подробно об оценке российскими военными эффективности военных операций НАТО и Сербии в косовской кампании и перспектив дальнейшей стратегии и военных операций НАТО см. *Ю. Морозов, В. Глушков и А. Шаравин*. Балканы сегодня и завтра: военно-политические аспекты миротворчества. Москва: Центр военно-стратегических исследований Генерального штаба вооруженных сил РФ/Институт военно-политического анализа, 2001, сс. 250 — 256.

оружия и объекты С³I [командование, контроль, связь и разведка] и будут достаточно избирательными, чтобы не спровоцировать ответный ядерный удар", но они "за несколько дней или недель полностью разрушат российский потенциал сдерживания"⁵⁹.

Этот сценарий, видимо, некоторое время вызывал серьезные опасения у российских военных — у командования, которому все еще было трудно психологически перестроить мышление с планирования вероятных столкновений с НАТО на западе на непосредственную угрозу с юга. В этом сценарии в качестве приоритетной задачи выступали наращивание и модернизация российских средств противовоздушной обороны, военно-воздушных сил и военно-морского флота. Планирование организации "надежной обороны обычными силами против угрозы "балканского типа" для России и ее союзников" могло в долгосрочной перспективе стать приоритетным направлением в области обороны. В конце 1990-х годов появилось искушение готовить российские обычные силы "к войне с использованием высокотехнологичного оружия, диктуемой НАТО и Западом, вместо того чтобы сосредоточиться на локальных и региональных войнах на юге". Однако в действительности эта задача превышала финансовые возможности России. Поэтому одним из альтернативных решений была идея "еще в большей степени опереться на надежную систему ядерного сдерживания, предусматривающую совершенствование стратегических и тактических ядерных сил и систем командования, контроля, связи и разведки"⁶⁰.

Однако по мере постепенного восстановления отношений России с НАТО в период 2000—2001 годов и по мере того, как вторая чеченская кампания становилась все более мучительной, задача обеспечить противодействие потенциалу НАТО в региональных конфликтах в российском военном планировании, видимо, стала терять свою актуальность. Пока не ясно, насколько последующие военные операции антитеррористической коалиции во главе с США в Афганистане и Ираке способствовали возрождению у России чувства уязвимости перед силой, которой она не

⁵⁹ *Alexei Arbatov*. The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya. Marshall Center Papers, no. 2. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, pp. 13-15, 17-19.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 17, 19-20.

обладает для использования в ограниченных военных конфликтах, и выдвигению на первый план военного потенциала США вместо НАТО в целом в качестве источника беспокойности.

В ходе конфликта в Косово произошел инцидент, исключительно опасный с точки зрения потенциального противостояния НАТО – Россия, который генеральный секретарь НАТО позже охарактеризовал как эпизод "безрассудного политического и военного балансирования на грани войны"⁶¹. С позиций сегодняшнего дня это представляется отклонением от "основополагающего правила осмотрительности", которому следует Россия, как раньше следовал Советский Союз: избегать прямого столкновения вооруженных сил НАТО и СССР⁶². 11 – 12 июня 1999 года механизированная колонна российских войск была внезапно переброслена из Боснии в Приштину, чтобы занять аэропорт Слатина до запланированного прибытия туда миротворческих сил КФОР. В то время российские военные были возмущены военными действиями НАТО в Косово и его попытками диктовать условия для миротворческого вмешательства в этом регионе⁶³. Российское военное командование, видимо, рассчитывало разместить там значительно больше своих войск, чем те 3600 российских миротворцев, которые в конечном счете были направлены в Косово в составе КФОР. Они также требовали создания отдельного российского сектора для развертывания своих войск.

Марш-бросок на Приштину мог рассматриваться как применение военных средств в качестве политического рычага воздействия на НАТО для достижения этих целей. Российский Генеральный штаб проявил напористость, действуя целиком и полностью в обход министерства иностранных дел, хотя, вероятно, этот шаг был предварительно одобрен президентом Ельциным⁶⁴. Однако, несмотря на первоначальное ликование России

⁶¹ Выступление лорда Робертсона 13 декабря 2002 г., <http://www.nato.int/pfp/nato-ru.htm>

⁶² См. *Stephen Kaplan*. *Diplomacy of Power: Soviet Armed Forces as a Political Instrument*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1981.

⁶³ См. *Victor Gobarev*. *Russia-NATO Relations after the Kosovo Crisis: Strategic Implications*. – *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 12, no. 3 (September 1999), p. 3.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 6-7 и *Brian Taylor*. *Politics and the Russian Army: Civil-Military Relations, 1689-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 315-316. Хотя в своих мемуарах Струоб Тэлботт, в то время заместитель госу-

по поводу этого смелого поступка, вскоре были наложены ограничения на переброску российских сил в районы, не соприкасающиеся с зоной конфликта. Болгария, Румыния и Венгрия поддерживали требование НАТО об отказе России в доступе к их воздушному пространству, тем самым заблокировав для Москвы возможность переброски по воздуху подкреплений в аэропорт Слатина, и в конечном счете Россия не получила отдельного сектора для своего миротворческого контингента в Косово.

Решение Москвы принять участие в многонациональных миротворческих миссиях в Боснии и Герцеговине (ИФОР и СФОР) и затем в Косово (КФОР) отражало смягчение позиции России в отношении использования военных средств для достижения политических целей⁶⁵. Эти миссии призваны были служить символом, напоминающим о том, что Россия по-прежнему играет важную роль в Европе и имеет свои интересы на Балканах. Присутствие миротворческих сил рассматривалось также как гарантия участия России в выработке условий последующего урегулирования этих конфликтов. Традиционные связи России с сербами обуславливали ее заинтересованность в предотвращении ответного удара против сербов после прекращения военных действий.

Российские силы успешно сотрудничали с силами НАТО в операции СФОР в Боснии и Герцеговине в решении повседневных тактических задач поддержания мира и принуждения к миру, хотя появлялись сообщения о причастности некоторых военнослужащих к организованной преступности. Из деятельности в составе СФОР российские офицеры извлекли много полезных уроков и обрели новый опыт. В более широком плане в Боснии российские военные впервые получили возможность на практике участвовать в развертывании сил под контролем ООН и благода-

дарственного секретаря США, предполагает, что даже президент Ельцин мог быть введен в заблуждение по поводу этой операции начальником Генерального штаба генералом Анатолием Квашниным. *Strobe Talbott. The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy. New York: Random House, 2002, pp. 332-349.*

⁶⁵ Анализ см. *Sharyl Cross. Russia and NATO toward the Twenty-first Century: Conflicts and Peacekeeping in Bosnia-Herzegovina and Kosovo. NATO-EAPC Research Fellowship Award Final Report, NATO/Academic Affairs, 1999-2001, August 2001* и *Jacob Kipp and Tarn Warren. The Russian Separate Airborne Brigade — Peacekeeping in Bosnia-Herzegovina, in Mackinlay and Cross. Regional Peacekeepers, pp. 34-62.*

ря этому ознакомиться с международными методами оперативного управления и организации. В то время в главном военном учебном заведении России — Академии Генштаба — не читалось никаких лекций о миротворческих операциях, старшие офицеры не получали никаких теоретических знаний или разъяснений по вопросам взаимодействия с другими армиями⁶⁶. Однако, как отмечалось выше, в действиях российских миротворцев в региональных конфликтах на территории СНГ такой опыт и широкие международные нормы миротворчества были учтены лишь частично.

На начальных этапах развертывания миротворческих сил КФОР отношения между Россией и другими участниками со стороны НАТО отличались напряженностью. Недовольство российского военного руководства особенно проявлялось на оперативном уровне, где периодически возникали трения по поводу контроля в области планирования и координации, хотя сотрудничество на тактическом уровне, как и в Боснии, было весьма тесным⁶⁷. Войска НАТО и России участвовали в совместной подготовке, совместном патрулировании и совместных операциях по разминированию. Взаимодействие отрабатывалось также на тактическом и стратегическом уровнях.

Объявленное в январе 2003 года решение Москвы о выводе российских миротворческих контингентов с Балкан, возможно, объяснялось убеждением в том, что их политическая функция и ценность больше не оправдывали затрат на содержание этих сил и отвлекала их от выполнения более актуальных задач в региональных конфликтах на территории СНГ⁶⁸. Однако нельзя исключить возможность проведения совместных с НАТО миротворческих операций в других конфликтах в будущем, несмотря на ослабление единства альянса в связи с войной в Ираке. К весне 2003 года в Совете НАТО — Россия была согласована политическая программа будущих российско-натовских учений в области поддержания мира и началось обсуждение ее военных аспектов. При новых отноше-

⁶⁶ Timothy L. Thomas. Russian Lessons Learned in Bosnia. — *Military Review*, vol. 75, no. 5 (September-October 1996), pp. 38-43 и Елена Калядина, *Комсомольская правда*, 29 мая 1996 г.

⁶⁷ Cross. Russia and NATO, p. 22. О российской оценке участия ее сил в КФОР см. Морозов, Глушков и Шаравин. Балканы сегодня и завтра, сс. 279 — 287.

⁶⁸ Сообщения Владимира Урбана, *Новые известия*, 1 января 2003 г. и Вадима Соловьева, *Независимое военное обозрение*, 16 мая 2003 г.

ниях между НАТО и Россией, значительно улучшившихся благодаря косовской кампании, появились возможности для координации действий в некоторых региональных конфликтах, что обеспечит России политические возможности и влияние, которые она стремится получить за счет военных действий.

Афганистан

Применение Россией военной силы на афгано-таджикской границе в целях сдерживания угрозы, исходящей из Афганистана, в конечном счете оказалось менее эффективным по сравнению с военной кампанией во главе с США, свергнувшей режим талибов. Москва, возможно, стремилась сыграть на проблеме талибов в целях укрепления своих политических и военных связей с центральноазиатскими государствами СНГ. Но и эта политическая задача была сорвана после того, как США заключили новые военные соглашения с этими странами. Российская оценка военных достижений США была двойственной, несмотря на официальные аплодисменты по поводу свержения талибов, и Россия только начинает усваивать военные уроки из успешного опыта применения США военной силы в стране, годами оказывавшей сопротивление советской оккупации.

В период правления талибов в Афганистане Россия стремилась (довольно неудачно) использовать присутствие своих пограничных войск на афгано-таджикской границе для укрепления структуры Договора о коллективной безопасности СНГ 1992 года, особенно отношений между Россией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном. В действительности вероятность проникновения талибов на территорию Центральной Азии была невелика, несмотря на успешное преодоление талибами сопротивления Северного альянса. Тем не менее в феврале 1997 года Россия и другие центральноазиатские члены ДКБ, по сообщениям, обсуждали план действий в чрезвычайных обстоятельствах, предусматривающий создание двух совместных мотострелковых дивизий в случае наступления сил Талибана на центральноазиатские границы СНГ, хотя этот план так и не был осуществлен⁶⁹. Следующей вес-

⁶⁹ Доклад на совещании министров обороны России и центральноазиатских государств СНГ в Ташкенте, BBC Monitoring, *Inside Central Asia*, May 19-25, 1997.

ной Москва усилила свой контингент пограничных войск в Таджикистане и пыталась добиться создания демилитаризованных зон вдоль таджикско-афганской границы⁷⁰.

Еще одно обострение напряженности произошло в мае 2000 года, когда один из помощников президента Путина заявил, что Россия может нанести превентивные авиационные удары по силам талибов в Афганистане, что явилось одним из редких случаев прямой угрозы применения Россией военной силы за пределами бывших советских границ. Однако эта угроза была осуждена Узбекистаном, с подозрением воспринята Казахстаном и, очевидно, представляла собой пустую риторику⁷¹. Обнародованные российским Генштабом в июле 2000 года планы по "развертыванию мощных группировок сил общего назначения на юго-западном и центральноазиатском стратегических направлениях" оказались столь же пустопорожними. Российские военные эксперты считали, что план увеличения сил на этих двух направлениях на 50 тысяч человек к 2003 году позволит России предотвратить возможные пограничные и внутренние военные конфликты в этих регионах⁷². Однако никаких мер для реализации этого плана принято не было.

Угроза возникновения регионального конфликта из столкновения интересов рыхлых коалиций вокруг Афганистана была серьезнее, нежели проистекающая из возможных стычек с талибами на границе. Но именно благодаря объединению стран, готовых выступить против Северного альянса, поддерживаемого Россией (Пакистан, Саудовская Аравия и Турция), российские вооруженные силы не были открыто и прямо вовлечены в афганский конфликт. Не стала Россия также брать на себя риск оказания прямой поддержки вторжению Ирана в Афганистан в борьбе против талибов (которое представлялось весьма вероят-

⁷⁰ Интервью бывшего главнокомандующего пограничными войсками Андрея Николаева, *Независимая газета*, 29 мая 1998 г.

⁷¹ В конце 2000 года в СМИ появлялись также неподтвержденные сообщения о том, что Соединенные Штаты обращались к России и центральноазиатским странам за содействием в нанесении ударов по базам террористов в Афганистане и что обсуждался вариант проведения в этих целях совместных спецопераций. См. Геннадий Чародеев, *Известия*, 23 ноября 2000 г. и Юрий Сигов, *Новые известия*, 26 мая 2001 г.

⁷² Информационное агентство Интерфакс, Москва, 12 июля 2000 г. в *BBC Summary of World Broadcasts, Former Soviet Union*, 3892 S1/2.

ным в 1997 году в связи с убийством иранских дипломатов в Мазари-Шарифе), несмотря на ее предполагаемое стратегическое партнерство с Ираном. Вместо этого Москва предоставила Северному альянсу значительное количество вооружений и оказала скрытую военную помощь. Силы специального назначения таджикского министерства внутренних дел, которые участвовали в боевых действиях в составе частей Северного альянса, возможно, прошли военную подготовку в российской армии⁷³. Поступали даже сообщения, что в этой войне "чужими руками" российские летчики пилотировали самолеты Северного альянса, а российские штурмовики без опознавательных знаков бомбили позиции талибов⁷⁴.

В сентябре 2001 года министр обороны Иванов сначала дал понять, что Москва не будет участвовать в военных операциях США против баз террористов в Афганистане. После двухнедельных консультаций с высшим политическим и военным руководством президент Путин предложил пакет мер по поддержке операций США в Афганистане, однако в нем отсутствовало ясно выраженное предложение прямой военной помощи. В пакет входили такие меры, как сотрудничество в области разведки, открытие российского воздушного пространства для самолетов с гуманитарной помощью, участие России в международных поисково-спасательных операциях и обязательство обеспечить дальнейшие поставки оружия и военной техники Северному альянсу.

Последнее предложение, очевидно, было связано с требованием России о том, чтобы военные поставки Северному альянсу включали только оружие российского производства, к тому времени уже устаревшее. Москва, возможно, стремилась не допустить появления новейшего американского оружия в нестабильном районе вблизи южной границы России, а также сохранить за собой возможность поставлять Северному альянсу и будущему афганскому правительству своей собственной боевой техники. По условиям предыдущих соглашений с Северным альянсом,

⁷³ Это боевое участие было подтверждено генерал-майором Сухробом Касымовым, командующим оперативной бригадой спецназа таджикских внутренних войск. См. *Владимир Георгиев*. Таджикский командир в Афганистане. — *Независимая газета*, 26 декабря 2001 г.

⁷⁴ *Pavel Felgenhauer*. A Vicious Circle of Terror. — *Moscow Times*, September 27, 2001.

по крайней мере до начала 2002 года, Россия передавала военную технику непосредственно генералу Мохаммеду Фахиму, бывшему главнокомандующему войсками Северного альянса и министру обороны новой Временной администрации Афганистана, что вызывало раздражение Пакистана и США. В феврале 2002 года Фахим совершил поездку по военным базам в России и обсудил вопрос о различных формах поставок оружия и военной техники⁷⁵.

После сентября 2001 года Соединенные Штаты, по-видимому, не обращались к России с просьбой получить поддержку российских сухопутных сил в Афганистане. Во всяком случае, против этого варианта жестко и открыто выступили бывшие командующие советскими войсками в Афганистане 1980-х годов, которые считали неприемлемой идею введения в страну сухопутных войск США⁷⁶. Министр обороны Иванов говорил о возможности "планирования совместных военных операций" в случае, если НАТО и США предложат России "механизм сотрудничества в борьбе с терроризмом"⁷⁷. Однако этот план не получил развития. Россия усилила свою 201-ю мотострелковую дивизию в Таджикистане, перебросив туда две тысячи военнослужащих из Приволжско-Уральского военного округа, и — к ужасу США — в ноябре 2001 года в Кабул внезапно прибыла специальная группа, предположительно из состава российского министерства по чрезвычайным ситуациям⁷⁸. Однако Иванов позже уточнил, что "ни в какой форме и ни под каким видом российские военнослужащие не будут принимать участие с оружием в руках в каких-либо дей-

⁷⁵ *Sergei Blagov*. Russia Strives to Maintain Political Clout in Afghanistan. — *Eurasia Insight*, February 12, 2001, <http://www.eurasia.org>. Пытаясь использовать военные связи с новой кабульской администрацией как главный рычаг влияния, Россия также обсуждала вопрос военных поставок во время визита в Москву в марте 2002 года главы временной администрации Афганистана Хамида Карзая. Jamestown Foundation, *Monitor*, March 18, 2002.

⁷⁶ Jamestown Foundation, *Monitor*, September 20, 2001; *Washington Post*, September 19, 2001 и генерал Руслан Аушев в *Аргументах и фактах*, № 39 (сентябрь 2001 г.).

⁷⁷ Сообщения о встрече министров обороны стран НАТО с Сергеем Ивановым 26 сентября 2001 г. Jamestown Foundation, *Monitor*, October 1, 2001.

⁷⁸ *Igor Torbakov*. Russia's Growing Presence in Afghanistan Hints at Regional Rivalry with Western Powers. — *Eurasia Insight*, December 3, 2001, <http://www.eurasia.org>; Jamestown Foundation, *Monitor*, November 30, 2001 и *Guardian*, November 28, 2001.

ствиях на территории Афганистана"⁷⁹. Здесь, по-видимому, нашли отражение болезненные ассоциации с советскими операциями прошлых лет в этой стране. Но такая роль России в военных событиях стала еще менее вероятной, когда НАТО приняло в апреле 2003 года решение взять на себя функции оперативного штаба миротворческой миссии ИСАФ (Международных сил по содействию безопасности в Афганистане). Россия предпочла использовать к своей выгоде свои отношения с бывшими лидерами Северного альянса.

Российские генералы утверждали, что по завершении антитеррористической операции в Афганистане присутствие американских военных в Центральной Азии станет "ненужным"⁸⁰. Вопрос о целесообразности военного присутствия США в этом регионе активно обсуждался среди российских военных и политических обозревателей⁸¹. Весной 2002 года начальник расквартированного в Бишкеке штаба предусмотренных соглашением коллективных сил быстрого развертывания СНГ предложил распределить роли таким образом, чтобы коалиция во главе с США взяла на себя ответственность за безопасность Афганистана, а силы СНГ во главе с Россией отвечали за безопасность Центральной Азии⁸². Такое формальное разделение ролей маловероятно. В качестве слабого геополитического противовеса Соединенным Штатам, чьи войска вновь получили доступ на военные объекты в Центральной Азии, Россия также решила создать свою авиационную базу в Канте (в Киргизии), формально под эгидой Организации договора о коллективной безопасности СНГ.

Методы ведения американцами военных действий в Афганистане, безусловно, поразили российских военных; в равной степени они были шокированы стремительным крушением со-

⁷⁹ Цит. по: Vladimir Iakovlev. Peacekeeping in the CIS: Military Aspects. — *International Affairs* (Moscow), vol. 48, no. 2 (2002), p. 18. См. также Jamestown Foundation, *Monitor*, December 12, 2001.

⁸⁰ По заявлению главы Федеральной пограничной службы России генерала-полковника Константина Тоцкого, BBC Monitoring, *Inside Central Asia*, January 14-20, 2002.

⁸¹ Точки зрения, высказанные в ходе этих обсуждений, приводит Р. Стрешнев, *Красная звезда*, 24 января 2002 г.

⁸² Генерал-майор Сергей Черномырдин, Jamestown Foundation, *Monitor*, April 26, 2002.

противления талибов⁸³. Как показали чеченские кампании, в 1990-х годах Россия не сумела ни модернизировать, ни реструктурировать свои вооруженные силы для ведения боевых действий в случае ограниченных военных или региональных конфликтов. Поэтому следует ожидать, что российские военные теоретики не будут торопиться с усвоением уроков афганской кампании и публикацией результатов анализа применения Россией военной силы.

Однако хочется думать, что, имея за плечами опыт чеченских войн, российский Генштаб уже лучше понимает необходимость коренной модернизации военных структур, систем командования, контроля, связи и разведки и вооружений таким образом, чтобы при проведении "революции в военном деле" (RMA) основное внимание уделялось ограниченным вооруженным конфликтам. До сих пор российские вооруженные силы пользуются техникой докомпьютерной эпохи, что ограничивает их возможности, когда они имеют дело с повстанческими организациями и террористическими сетями, участвующими в региональных конфликтах. Руководству российских вооруженных сил известно, что они безнадежно отстали не только от авангарда RMA, который составляют силы США, "но и от ее второго и третьего эшелонов, и стремительно утрачивают передовые позиции в потенциальных конфликтах к югу от российских границ"⁸⁴.

Война в Ираке

Осознание Россией своего отставания от разворачивающейся RMA может только обостриться в связи с демонстрацией боевого потенциала США в Ираке в 2003 году. Высказывалось мнение, что, несмотря на быструю победу над талибами, американцы, по прогнозам российской военной разведки, будут вести в Ираке более продолжительную кампанию по свержению Саддама Хусейна, которая должна будет включать операции малой интенсивности, для которых силы США плохо подготов-

⁸³ См. Сергей Сокут в *Независимом военном обозрении*, 10 апреля 2001 г. и 21 апреля 2000 г. См также *Pavel Baev. The Challenge of "Small Wars" for the Russian Military*, pp. 189-208, in *Anne Aldis and Roger McDermott, eds. Russian Military Reform, 1992-2002*. London: Frank Cass, 2003.

⁸⁴ *Baev*, in *ibid*.

лены, и будут нести значительные потери. Такой прогноз, видимо, отражал принятие желаемого за действительное в связи с провалом кампании в Чечне, дипломатическими неудачами в период подготовки войны в Ираке и нежеланием признать неэффективность иракских вооруженных сил, получивших советскую военную подготовку, и советских вооружений в Ираке⁸⁵.

Однако некоторые, хотя и немногие, российские военные аналитики отрицали вероятность такого исхода. До начала боевых операций один влиятельный российский военный теоретик утверждал, что первоочередной целью США в предстоящей кампании было испытание новейших систем высокоточного оружия, в особенности авиационных и морских ракет и бомб, способных уничтожить иракские вооруженные силы. По его оценкам, продолжительность операции должна была составить до одного месяца, и она не предусматривала ведения сухопутных военных действий в классическом смысле⁸⁶. Некоторые российские гражданские эксперты высказывали аналогичное мнение — что, как и в прошлые военные конфликты, война в Ираке будет использована для демонстрации и испытания новых систем вооружений и что вооруженные конфликты такого рода вообще стимулируют ускоренную разработку нового оружия⁸⁷.

После завершения крупных военных действий в Ираке на совещании Ученого совета Российской академии военных наук старшие офицеры особо подчеркивали эффективность высокоточного оружия в достижении стратегического превосходства, роль спутников в обеспечении оперативного командования и значение разведки. Адаптируемость авиации и войск США в условиях "динамичного планирования" произвела на одного из генералов такое впечатление, что он счел "невозможным эффективно противостоять адаптивным действиям войск ... формами и средствами, традиционными для российских вооруженных

⁸⁵ Оценку этих дипломатических провалов см. *Alexei Arbatov. Iraq Lessons. — Moscow News*, June 18-24, 2003, p. 4. О роли оценок российской разведкой войны в составлении прогнозов и аналитических записок, представляемых президенту Путину для принятия решений, см. Игорь Юрьев, *Независимое военное обозрение*, 28 марта — 4 апреля 2003 г.

⁸⁶ Генерал-майор запаса Владимир Слипченко, интервью в *Российской газете*, 22 февраля 2003 г. и в *Коммерсантъ-Власть*, 10 марта 2003 г.

⁸⁷ Максим Пядушкин, заместитель директора Центра анализа стратегий и технологий, *Профиль*, № 12 (март 2003 г.), сс. 26 — 27.

сил"⁸⁸. Но, как и недавняя кампания в Афганистане, война в Ираке послужила для России лишь "виртуальным" уроком, обучающим военному поведению в крупном региональном конфликте, поскольку Россия не могла рассчитывать в среднесрочной перспективе получить в свое распоряжение эти высокотехнологичные виды вооружений или системы командования, контроля, связи и разведки.

В этих обстоятельствах российское высшее командование, скорее всего, с интересом следит за нарастанием на территории Ирака партизанского движения против американской и британской оккупации, которое возникло неожиданно, учитывая слабое сопротивление регулярных иракских сил на начальном этапе войны⁸⁹. Это подтверждает прогноз в отношении трудности установления мира после окончания крупных боевых операций в региональном конфликте, особенно в условиях оккупации. По крайней мере, учитывая, что чеченский конфликт продолжает тлеть, Москва, возможно, поостережется ввязываться в новые региональные конфликты в будущем. Это, может быть, удержит российских военных от принятия участия "в нормализации ситуации в Ираке" в составе многонациональных миротворческих сил, что, по словам президента Путина, "теоретически" не исключено⁹⁰. Но маловероятно, что Россия захочет извлечь какие-либо серьезные уроки из опыта оккупации Ирака и применить их в собственных военных операциях и действиях по обеспечению безопасности в Чечне.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

России пришлось участвовать в конфликтах в Чечне и в зонах "южного пояса" СНГ и с большим или меньшим успехом применять военную силу ради обеспечения своих национальных интересов (как она их понимала), добиваясь в этих конфликтах исхода, соответствующего ее интересам. Однако для решения

⁸⁸ Генерал-лейтенант Владимир Барвиненко, в репортаже Олега Фаличева с совещания, *Красная звезда*, 28 июня 2003 г.

⁸⁹ Генерал Владимир Лобов утверждал, что Ирак мог с успехом дать бой оккупационным силам даже с той военной техникой, которая осталась у него после 1991 года, *Красная звезда*, 12 апреля 2003 г.

⁹⁰ Putin Hints Solution in Iraq Possible. — *Moscow Times*, September 22, 2003.

этих задач, особенно для установления в районах конфликта порядка и обеспечения безопасности после прекращения основных военных действий, необходимо провести реформу российских вооруженных сил, военных структур и военного мышления. Необходимо адаптировать их к потребностям конфликтов низкой интенсивности с участием группировок субгосударственного уровня или миротворческих операций, включающих различные уровни принуждения к миру. Такого рода адаптация не была проведена ни в ходе чеченских кампаний, ни в промежутке между ними и лишь частично осуществлена в отношении зон конфликтов на территории СНГ.

Главный парадокс заключается в том, что Чечня, являясь основным стимулом для проведения — концептуально и организационно — реформы, обеспечивающей снижение уровня относительной интенсивности операций, оказалась также и основным препятствием для таких преобразований и, возможно, даже для более широкого процесса военной реформы. "Досовременный" стиль ведения боевых действий в Чечне и связанная с ними постоянная утечка ресурсов приводят к тому, что вооруженные силы выполняют на территории России не свойственную им роль и продолжают придерживаться принципа "цель оправдывает средства". Следовательно, тяжелая чеченская кампания не дала никаких положительных уроков, которые российские военные могли бы применить в других региональных конфликтах.

Такой итог отражает тупик, в который зашли попытки проведения военной реформы, о чем говорится в других главах этой книги. Наступившие после распада СССР как крупной державы с общесоюзными военными структурами неразбериха и беспорядок стали причиной того, что российское военное руководство было изначально занято решением других первостепенных задач. Но к 1992 — 1993 годам оно уже не могло отрицать существование рисков и наличие конфликтов вдоль "южного пояса" России.

Основная проблема заключалась в том, что их профессиональная подготовка и психологические установки даже десятилетие спустя после распада СССР побуждали их к планированию крупномасштабных обычных военных кампаний, в целом направленных против Запада. Их нежелание всерьез переориентировать усилия в военной области на региональные конфликты с участием групп субнационального уровня укреплялось отсутствием военных ресурсов и ассигнований на развитие потенциала для ведения боевых действий в таких конфликтах "со-

временными" методами. Наоборот, российское высшее командование уделяло, по-видимому, значительно больше внимания сценариям, предусматривающим эскалацию региональных конфликтов на периферии России и других государств СНГ вплоть до перерастания их в конфронтацию с ведущими региональными державами — то есть выведение конфликта на уровень, обычно предусматриваемый учениями Генштаба. Однако приведенный выше анализ показывает, что российское руководство проявляло осторожность и не поощряло такую эскалацию.

Некоторые российские операции в зонах конфликтов на территории СНГ после нескольких лет относительного мира стали более регулируемы и приобрели в некоторых отношениях сходство с миротворческими операциями. Однако чеченские кампании оставались "досовременными", а российское руководство не имело политической воли принудить военное командование к модернизации в ходе этих кампаний. В любом случае попыткам обновления, скорее всего, препятствовали, с одной стороны, насущные потребности ведущихся военных действий и инерция военной бюрократии — с другой.

Ход российских операций в Чечне резко отличается от проводимых западными странами кампаний в Косово, Афганистане и Ираке. Можно ожидать, что пример этих кампаний даст толчок радикальному переосмыслению понятия крупного регионального конфликта. Но этот пример не столько подтолкнул российское военное руководство к разработке новых систем вооружений и к изменению стиля операций, которые могли бы обеспечить успех в текущих или возможных будущих региональных конфликтах, сколько к размышлениям о том, как отсутствие у России современного военного потенциала может сказаться на соотношении сил между Востоком и Западом — традиционно центральном вопросе для Генштаба.

С вооруженными силами, лишь частично способными к участию в региональных конфликтах разной интенсивности и малоприспособленными к этому, и имея склонность чрезмерно опираться на использование военных средств, Россия может добиться лишь относительного успеха в военном вмешательстве в такие конфликты. Однако для современной России, видимо, до сих пор

ОБОРОННАЯ ЭКОНОМИКА В РОССИИ И НАСЛЕДИЕ СТРУКТУРНОЙ МИЛИТАРИЗАЦИИ

ВИТАЛИЙ ШЛЫКОВ

Основные причины внезапного распада Советского Союза и многих экономических и военных проблем сегодняшней России можно связать с феноменом, который остался в значительной мере незамеченным: со структурной милитаризацией советской экономики. В настоящей главе автором рассматриваются характеристики этого явления и дается оценка его последствий для российского оборонного сектора и для страны в целом.

ЧТО ТАКОЕ СТРУКТУРНАЯ МИЛИТАРИЗАЦИЯ?

По данным архивов Государственного планового комитета (Госплана), рассекреченных в начале 1990-х годов, второй советский пятилетний план (1933 – 1937 гг.) предусматривал сокращение производства боевых самолетов с 3,515 тыс. до 2 тыс. единиц, а танков – с 4,22 тыс. до 2,8 тыс. В то же время Госплан потребовал от оборонной промышленности резко увеличить ее мобилизационный потенциал: по самолетам – с 13,1 тыс. до 46,3 тыс. единиц, а по танкам – с 40,4 тыс. до 90 тыс.

Информация о мобилизационном потенциале советской оборонной промышленности после Второй мировой войны остается засекреченной, однако примерные оценки сделать можно. В период с 1960-х по 1980-е годы советский Генеральный штаб утверждал, что оборонная промышленность Соединенных Штатов могла производить от 50 до 70 тыс. танков в год (сильно преувеличенная оценка, но этого вопроса мы здесь не касаемся). Еще в 1990 году высшее военное командование СССР считало, что в случае мобилизации США смогут через шесть месяцев довести

производство танков до 50 тыс. единиц в год, а их западноевропейские союзники по НАТО — произвести еще 25 тыс. единиц. Однако, как и в случае с расчетами по США, мобилизационный потенциал стран НАТО, который позволил бы им превзойти Советский Союз по производству других видов вооружений (самолетов, артиллерийских установок, снарядов и т.д.), также был сильно переоценен.

Тем не менее Генеральный штаб использовал эти и другие завышенные данные для ускорения развития советской оборонной промышленности, пытаясь по уровню производства догнать НАТО. Исходя из предположения о том, что мобилизационные потребности Советского Союза в случае начала новой мировой войны были аналогичны американским и что Кремль был решительно настроен достичь военного паритета со своим противником по холодной войне, за основу для примерной оценки расчетов советского Генерального штаба можно взять его оценки мобилизационного потенциала Соединенных Штатов. Это, в свою очередь, позволяет, используя таблицы межотраслевого баланса, приблизительно рассчитать то количество металла, нефти, резины и других материалов, которое требовалось для производства необходимого количества вооружения в указанные Генштабом сроки. Полученные при этом цифры поражают воображение в отношении не только экономики советского периода, но и российской экономики 1990-х годов.

Для того чтобы удовлетворить мобилизационные потребности вооруженных сил, советская промышленность была вынуждена постоянно поддерживать уровень производства металлов, горючего и других сырьевых материалов намного более высокий по сравнению с потребностями экономики в мирное время. Наглядным примером служит алюминиевая промышленность. В настоящее время Россия производит 3,4 млн. тонн алюминия в год. На внутреннее потребление идет около 300 тыс. тонн, весь остальной алюминий экспортируется. В Советском Союзе производство алюминия составляло 4 млн. тонн в год. Но, поскольку алюминий считался стратегическим сырьем, правительство запретило его экспорт. Советская оборонная промышленность потребляла не более четверти выплавляемого в стране алюминия; основная же его масса шла на производство низкосортных потребительских товаров или просто в металлолом.

Это чрезмерное перепроизводство объяснялось необходимостью поддержания алюминиевой промышленности (не говоря

уж о сталелитейной, титановой и других отраслях) в состоянии постоянной готовности к работе в условиях войны. Иными словами, в случае мобилизации советских вооруженных сил у советской оборонной промышленности должны были быть в распоряжении все ресурсы, необходимые для немедленного увеличения производства самолетов, танков и других вооружений. С учетом столь гигантских объемов запланированного перепроизводства у советской экономики не было стимулов к повышению производительности или снижению уровня потребления связанной с обороной продукции.

Более всего от подобной политики страдал гражданский сектор советской экономики. В течение более чем полувека государство направляло все лучшие технологии, материальные и людские ресурсы в военные отрасли, в то время как гражданское производство и инфраструктура десятилетиями испытывали недостаток внимания и становились все менее эффективными. Чем больше ресурсов направлялось на военное производство, тем сильнее увеличивалась отсталость гражданского сектора в Советском Союзе. Ввиду крайней неэффективности экономики даже простое поддержание гражданского сектора требовало огромного количества основных ресурсов: сырья, энергии, промышленных мощностей. В сельскохозяйственной отрасли, например, Советский Союз должен был производить в 6–7 раз больше тракторов и в несколько раз больше удобрений, чем США, чтобы добиться аналогичных показателей выхода продукции.

По сравнению с гражданским, советский оборонный сектор был значительно менее энерго-, материало- и трудоемким. Так, в 1970-е — 1980-е годы, когда объем выпускаемой ею продукции был максимальным, оборонная промышленность потребляла только от 6 до 9,3 процента стального проката, от 23,6 до 25 процентов алюминиевого профиля, 1,7 процента стальных труб и 3 процента лесоматериалов, использовавшихся в советском народном хозяйстве. В оборонных отраслях было занято 10,45 млн. человек, или 8,4 процента от численности рабочей силы, составившей 135 млн.

Экономика, высококачественные ресурсы которой сконцентрированы в относительно небольшом оборонном секторе, тогда как прочие отрасли пребывают почти в полном небрежении, может функционировать только в том случае, если игнорируются законы рынка. Она не реагирует на такие меры, как сокращение расходов на оборону, и не допускает переброски ресурсов

из военного производства в гражданский сектор экономики. Другими словами, она представляет собой структурно милитаризованную экономику. В такой экономике даже при полном прекращении всяких закупок продукции военного назначения не произойдет соответствующего повышения эффективности гражданского сектора, не проявит себя "невидимая рука рынка" и не изменится к лучшему положение в экономике в целом. Если структурно милитаризованную экономику внезапно перевести на рыночную основу, то вся система связей между различными ее отраслями будет постепенно разрушаться и в конце концов распадется. Именно это и произошло в России в 1990-х годах.

К моменту своего распада Советский Союз обладал огромными избыточными мобилизационными мощностями как в энергетике, так и в сырьевых отраслях. Эти накопленные в течение более чем 50-летней подготовки к мировой войне излишки были важным источником экспортных поступлений. В 1990-е годы они помогали также удовлетворять внутренний спрос. Действительно, в течение этого периода российское руководство сбывало эти излишки внутри страны по субсидируемым ценам в надежде, что это поможет предотвратить социальный взрыв. Даже сегодня природный газ продается потребителям внутри страны по ценам в семь раз ниже экспортных.

РОССИЯ НА ПЕРЕПУТЬЕ

Россия достигла поворотной точки. Ее резервы в значительной мере иссякли, а отсутствие инвестиций все тяжелее сказывается на производительности экономики. Крах советской/российской структурно милитаризованной экономики обусловил необходимость перестройки российской оборонной промышленности. Единственным исключением здесь могут быть некоторые узкоспециализированные отрасли (например, предприятия по производству ядерного оружия и ракет).

Российская оборонная отрасль насчитывает на настоящий момент 1,7 тыс. официально признанных предприятий, где занято около 2 миллионов человек; эти цифры не изменились с 1992 года и не включают данные по ядерной промышленности, которая по традиции учитывается отдельно. Эти данные говорят о том, что Россия еще не перешла к рыночной экономике. Кроме того, с начала 1990-х годов министерство обороны не оплачива-

ло свои закупки вооружения у многих предприятий оборонной промышленности, если не считать случайных, в значительной мере символических выплат. В то же время нет никакой ясности в отношении того, что представляет собой оборонное предприятие. Официально предприятие считается относящимся к оборонной промышленности, если по меньшей мере 5 процентов производимой им продукции имеет оборонное назначение. На самом же деле правительство признает, что 90 процентов претендующих на это звание предприятий не имеют контрактов на производство и поставку военной продукции. Заявляя о своей принадлежности к оборонному комплексу, многие такие предприятия надеются избежать необходимости платить, по крайней мере по некоторым своим счетам (например, оплачивать коммунальные услуги и платить налоги). Учитывая бесчисленные трудности, с которыми сталкивается российская оборонная промышленность, большинство средних и мелких оборонных предприятий, особенно поставщики запчастей и субподрядчики, переориентировались на значительно более привлекательный гражданский сектор.

В отличие от своего советского предшественника, российское правительство не может больше произвольно устанавливать и поддерживать искусственно заниженные цены на военную технику. Оно не может также заставить частных поставщиков запчастей и субподрядчиков выполнять военные заказы вопреки их желанию. Поэтому, если правительство хочет увеличить выпуск оборонной продукции, придерживаясь при этом экономической политики прошедшего десятилетия, ему придется значительно увеличить бюджетные ассигнования на военные закупки.

Россия, однако, по-прежнему располагает одной из самых крупных в мире систем оборонного НИОКР как по количеству входящих в нее учреждений, так и по числу занятого в ней персонала. Российский оборонный НИОКР унаследовал около 80 процентов из тех 450 научных и 250 конструкторских организаций, которые некогда входили в советский военно-промышленный комплекс (ВПК). Сегодня они являются составной частью того, что стало именоваться российским оборонно-промышленным комплексом (ОПК).

Крупномасштабное производство современных вооружений в советскую эпоху было возможно благодаря уникальной нерыночной системе, в рамках которой оборонный сектор в первоочередном порядке обеспечивался любого рода ресурсами: ква-

лифицированной рабочей силой, лучшими учеными и управленцами, новейшими технологиями и гарантированными поставками сырья и материалов по существенно заниженным ценам. Отмена после 1991 года этой системы приоритетного снабжения нанесла, по сути, смертельный удар по оборонной промышленности. Однако не все отрасли в этой сфере ощутили на себе эти удары одновременно или в одинаковой степени. Так, например, изменения в ядерной и ракетной отраслях происходили более медленными темпами, чем в электронной промышленности или судостроении.

Данные о состоянии российского оборонно-промышленного комплекса, обнародованные президентом Владимиром Путиным в марте 2000 года, отражают крайне тяжелое положение, сложившееся в отрасли. Так, например, с 1996 года средний возраст работающих в оборонной промышленности увеличился с 47 до 58 лет (пенсионный возраст для мужчин в России составляет 60 лет). Средний возраст станков — 25—30 лет (по правилам, он не должен превышать 10—15 лет). Безвозвратно утеряно примерно 300 технологий производства вооружений, а советская система контроля за качеством продукции в настоящее время бездействует.

С учетом столь масштабных изменений любая попытка внедрить в производства новые разработки, созданные в секторе оборонного НИОКР, наталкивается на два серьезных препятствия: (1) необходимость приобретения новейших зарубежных технологий, а также, в больших количествах, оборудования зарубежного производства и (2) необходимость привлечения на работу и профессиональной подготовки практически совершенно новых кадров для отрасли, которая для большинства россиян, особенно для молодых рабочих и ученых, утратила свою привлекательность.

Кроме того, при резком сокращении за последнее десятилетие объема государственного оборонного заказа и при отсутствии сколько-нибудь серьезной государственной поддержки оборонная отрасль стала неспособна реагировать на требования возобновить или ускорить выпуск существующих систем вооружений, не говоря уж о разработке новых. Многие предприятия отрасли уже не считают военное производство основным направлением своей деятельности. Как указывалось выше, некоторые из этих предприятий перешли на выпуск продукции гражданского назначения. К их числу относится ряд предприятий,

производящих оборудование для нефтяной и газовой промышленности. Другие существуют благодаря тому, что сдают свои производственные помещения коммерческим организациям для самых разных целей (например, под офисы, склады и даже супермаркеты).

Российский военно- или оборонно-промышленный комплекс больше не представляет собой отрасль, обособленную от остальной экономики и находящуюся под централизованным государственным управлением и контролем, как это было в советскую эпоху. Все, что от него осталось, — это разрозненные предприятия, которые входят в оборонно-промышленный комплекс (преемник ВПК) и рассматривают свою принадлежность к нему как защиту от угрозы приватизации, банкротства или насильственного поглощения более успешными компаниями.

Принадлежность к ОПК обеспечивает ряд преимуществ, которые в определенной степени помогли российским оборонным предприятиям, а иногда и их руководству компенсировать отсутствие государственных оборонных заказов. Во-первых, это позволило директорам оборонных предприятий вести дела так, как если бы они были их настоящими владельцами. Так, например, недавно службы безопасности в Москве обнаружили, что на строго охраняемом стратегически важном предприятии "Гранит" разместила свою штаб-квартиру крупная узбекская фундаменталистская мусульманская организация. Более ста членов этой организации были арестованы после того, когда власти выяснили, что группа не только открыла в помещениях завода кафе и пекарню, но и выплачивает директору "Гранита" арендную плату.

Во-вторых, в 1990-е годы директора оборонных предприятий могли брать в коммерческих банках кредиты под государственные гарантии. По данным государственных ревизионных служб, такая практика привела к появлению системы "отката", когда половина денег, выделявшихся государством на военные закупки, шла банкам, которые выдавали эти кредиты. Неудивительно, что многие директора заводов на этом обогатились.

Третий пример касается призыва на военную службу и помогает понять, каким образом ОПК может подтвердить свое заявление о наличии 2 миллионов сотрудников, несмотря на недостаток военных заказов. Уклонение от призыва является широко распространенной практикой в России. Чтобы избежать службы в армии, чаще всего прибегают к следующему способу: платят

призывным органам и врачам 5 – 10 тыс. долл. США за документ, удостоверяющий, что юноша не подлежит призыву по состоянию здоровья. Однако есть и другой способ. Власти позволяют государственным предприятиям давать своим работникам отсрочку от военной службы. По сообщениям средств массовой информации, лица, уклоняющиеся от службы в армии, платят руководству некоторых таких предприятий за зачисление в штат, хотя бы и без зарплаты. Несмотря на связанные с этим проблемы, недавно назначенный заместитель премьер-министра России Борис Алешин обещал распространить такое право и на частные предприятия оборонного сектора.

В-четвертых, для региональных и местных властей также выгодно присутствие оборонных предприятий на их территориях. В советскую эпоху на базе крупных, стратегически важных научно-исследовательских центров и предприятий оборонной промышленности было создано около ста так называемых "закрытых" городов. Большинство из них по-прежнему пользуются преимуществами своего привилегированного статуса, в том числе налоговыми льготами. Неудивительно, что в этом "налоговом оазисе" находили пристанище тысячи коммерческих предприятий. Это в первую очередь относится к космическому центру на Байконуре (Казахстан). По оценкам государственного контрольно-ревизионного управления, потери государства вследствие непоступления налогов из этих городов достигают 60 процентов оборонных расходов России.

По данным обследования, проведенного в 2002 году неправительственной организацией "Лига содействия оборонным предприятиям", большинство руководителей оборонных предприятий считали, что центральные власти бросили их на произвол судьбы. В ходе обследования респондентам задавался вопрос о том, какие правительственные учреждения оказали благоприятное либо неблагоприятное влияние на их работу (см. таблицу 5.1). Как явствует из таблицы, респонденты считают, что ни президент, ни Государственная дума не проявляют большого интереса к проблемам ОПК; более того, они по большей части лишь создают дополнительные трудности. Наименьшим влиянием (за это высказались 78 процентов опрошенных) пользовалось Министерство промышленности, науки и технологий, отвечающее за реструктуризацию ОПК. Что касается так называемых российских федеральных оборонных агентств (авиационно-космического, по обычным вооружениям, по системам контроля, по

судостроению и по боеприпасам), то 78 процентов респондентов заявили, что ни одно из них не помогало им в налаживании работы их предприятий. Интересно, что 69 процентов опрошенных выразили убеждение в том, что их предприятия в скором времени будут ликвидированы¹.

ТАБЛИЦА 5.1

Отношение руководителей оборонных предприятий к центральным органам власти России

	Оказывали положительное влияние	Создавали трудности	Не оказывали влияния
Президент	20%	8%	72%
Правительство	15	50	35
Государственная дума	10	22	68
Министерство промышленности, науки и технологий	17	5	78
Министерство обороны	24	32	44
Региональные власти	32	26	42

Не так давно Игорь Ашурбейли — генеральный директор НПО "Алмаз", разработчика и производителя системы противовоздушной обороны С-300П, — выразил свое мнение по поводу некоторых из этих серьезных проблем: "На самом деле ситуацию в оборонной промышленности держат под контролем только директора соответствующих предприятий. Сегодня директора предприятий — это первый и последний уровень управления в российском оборонно-промышленном комплексе. В зависимости от личных качеств того или иного человека — его квалификации, честности, порядочности, принадлежности к тем или иным финансово-промышленным группировкам — и определяется эффективность управления"².

Многие предприниматели, работающие в оборонной промышленности, понимают, что в условиях рынка любая попытка

¹ В. Витебский, О. Коленникова, Л. Косалс, М. Кузнецов, Р. Рывкина, Ю. Симагин и Ю. Увицкая. Оборонные предприятия России: 1999 — 2001 гг. Москва, 2002, сс. 101, 103, 104.

² Цит. по: Михаил Ходаренок. Оборонке требуется инвентаризация. — Независимое военное обозрение, 19 июля 2002 г.

подвигнуть ОПК к существенному увеличению производства современных вооружений для российской армии потребует огромных финансовых вливаний. Однако в обозримом будущем такие вливания останутся за пределами возможностей российского правительства.

В ноябре 2002 года автор данной главы участвовал в качестве председателя в работе круглого стола на тему "Реформа армии и будущее ОПК", организованного журналом "Отечественные записки" (стенограмма дискуссии в рамках этого круглого стола была опубликована в журнале). В числе участников были руководители крупнейших частных оборонных компаний России Борис Кузык (холдинг "Новые программы и концепции") и Сергей Недорослев (группа компаний "Каскол"). Всем участникам было предложено прокомментировать призыв Владимира Путина превратить производство вооружений в преуспевающий сектор российской экономики. Единодушную поддержку встретило следующее замечание С. Недорослева: "Это практически невозможно. Производство оборонной техники нигде не ведется на коммерческой основе. На этом рынке очень мало успешных компаний. Все эти немногочисленные успешные компании объединяет одно — они являются частью национального оборонно-промышленного комплекса. Настоящего ОПК у нас еще нет. То, что мы имеем, — это группа предприятий, выпускающих оборонную продукцию для различных иностранных армий: Индии, Китая и т. д. Чтобы превратить оборонное производство в успешную сферу предпринимательской деятельности, нам нужно иметь хотя бы половину от военного бюджета США и ВВП в 4 триллиона долларов США. А в стране, у которой ВВП составляет всего 300 миллиардов долларов, добиться прибыльности оборонной промышленности невозможно"³.

Эти проблемы усугубляются почти полным отсутствием идей по поводу того, каким образом следует реформировать российский оборонный комплекс. И это неудивительно, если учесть, что политическая элита, пришедшая к власти в 1991 году, предпочитала не иметь ничего общего ни с вооруженными силами, ни с оборонной промышленностью. Казалось, что связи с ОПК были своего рода социальным клеймом. Так, многие либераль-

³ Цит. по: Реформа армии и будущее ВПК. — *Отечественные записки*, № 2 (2003), сс. 476 — 477.

ные политики из окружения Б. Ельцина с гордостью заявляли, что ничего не знают о проблемах, связанных с обороной.

В этот период российское политическое руководство распустило Госплан и Военно-промышленную комиссию (в том числе и подотчетные ей министерства оборонной промышленности), не оценив предварительно, как эти органы работали в советскую эпоху. Не было сделано никаких попыток разобраться с их богатыми архивами, и, насколько известно автору, никто не проявлял интереса к оборонным системам западных стран. Что касается армии, то президент Ельцин и другие политики по большей части, казалось, довольствовались тем, что позволяли ей кое-как сводить концы с концами. Не желая увязать в проблемах вооруженных сил, они отказались от идеи создания гражданского министерства обороны, которое помогало бы военным в постсоветскую эпоху адаптироваться к принципиально новой экономической и политической ситуации. От бывших советских генералов и офицеров, которым не хватало широкого общего образования, которые не владели иностранными языками и никогда не имели доступа к современной военной литературе и теории, внезапно потребовали проведения реформ по западному образцу.

Кроме того, на момент распада Советского Союза — и здесь автор опирается на собственный опыт — не существовало независимого сообщества экспертов по вопросам обороны, к которым могли бы обратиться лидеры страны. Число таких экспертов за пределами министерства обороны и ОПК начало сокращаться после снятия с должности в 1964 году Никиты Хрущева. В течение 11 лет своего правления Хрущев решительно добивался превосходства Советского Союза над Соединенными Штатами во всех возможных областях — в экономической, научной, военной. В то же время, испытывая глубокое недоверие к военным, он пошел на создание крупных, хорошо финансируемых "мозговых центров", имеющих доступ к властным структурам. Первым примером такого рода организаций стали институты в рамках Академии наук СССР. Однако преемники Хрущева считали, что будет полезнее, если сконцентрировать всю исследовательскую работу по проблемам обороны зарубежных стран в Генеральном штабе (а именно в Главном разведывательном управлении) и в КГБ. Принятое Политбюро в 1972 году решение привело к постепенной ликвидации относительно независимых гражданских "мозговых центров" в рамках Академии наук, а в

середине 1980-х годов Генеральный штаб и КГБ полностью монополизировали все оборонные исследования. Несколько гражданских экспертов, занимавшихся преимущественно проблемами разоружения, были приглашены на работу в ЦК КПСС с целью проверки зачастую сомнительной информации, поступавшей из министерства обороны. Однако им редко когда удавалось оспорить данные Генерального штаба относительно состава, структуры и численности ВС и военной экономики стран Запада.

В постсоветскую эпоху положение только ухудшилось. Большая часть из оставшихся в системе Академии наук специалистов по обороне занялись предпринимательством или политикой. Между тем созданные в последние годы "исследовательские группы" со звучными именами (институты и центры стратегических исследований или исследований по проблемам национальной безопасности, оборонной политики и т. п.) в действительности представляют собой команды в составе одного-двух человек, чьи заявления о ведении важной исследовательской работы выглядят в высшей степени сомнительными. В то же время министерство обороны по-прежнему негативно относится к тому, что оно считает вмешательством со стороны гражданских. Вместо этого оно оказывает поддержку деятельности Академии военных наук, во главе которой стоит бывший заместитель начальника Генерального штаба, а основной костяк составляют отставные военные.

В этой ситуации крайне маловероятной представляется возможность разработки реального плана реформирования российской армии и оборонной промышленности. Повестка дня президентского Совета безопасности, ответственного за разработку такого плана, крайне перегружена другими вопросами, начиная с ядерной безопасности и заканчивая демографической ситуацией и войной в Чечне. Однако это не означает, что положение безнадежно. Но чтобы действительно реформировать оборонную промышленность, политические силы России должны взять на себя роль двигателя реформ — роль, от которой они вплоть до последнего времени отказывались. Огромные ресурсы, накопленные в советскую эпоху, внушали руководителям государства уверенность в том, что борющаяся за существование оборонная отрасль каким-то образом сможет восстановиться самостоятельно, без государственной поддержки. Сегодня, когда эти ресурсы в значительной мере иссякли, необходимость проведения реформы наконец-то была признана. В следующем разделе речь пой-

дет о предпринимаемых в последнее время правительством, в том числе и президентом Путиным, мерах по решению усугубляющихся проблем оборонного комплекса.

РЕФОРМАТОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

В октябре 2001 года премьер-министр Михаил Касьянов подписал постановление правительства РФ № 713 "О реформировании и развитии оборонно-промышленного комплекса (2002 – 2006 гг.)". В январе 2002 года президент Путин утвердил государственную программу вооружений, предусматривающую после 2010 года передачу "функций координации, управления и контроля", которые сегодня осуществляют ответственные за ОПК федеральные агентства, в ведение так называемых системообразующих интегрированных структур. В соответствии с планом правительства количество оборонных предприятий сократится с 1,7 тыс. до менее чем 600. Последние же, в свою очередь, будут объединены в системообразующие интегрированные структуры, которые средства массовой информации называют просто "холдингами". Этим холдингам будут переданы производственное оборудование и интеллектуальная собственность остальных тысячи с лишним предприятий, которые будут выведены за рамки ОПК.

Основным механизмом реформирования ОПК является увеличение в нем доли государственной собственности. В настоящее время 43 процента предприятий ОПК принадлежат государству, 29 процентов являются акционерными обществами с той или иной долей государственного участия, а 28 процентов находятся в частной собственности. К 2006 году правительство рассчитывает получить контрольный пакет акций во всех головных компаниях системообразующих интегрированных структур. Для этого правительство придумало простой ход: принадлежащая государству интеллектуальная собственность компании объявляется равной по стоимости 100 процентам активов головной компании. Головными компаниями, управляющими холдингами, будут становиться, как правило, конструкторские бюро. В советскую эпоху конструкторские бюро обычно были организационно отделены от производственных предприятий. Новой программой предусмотрено положить конец такому разделению, объединив конструкторские бюро и производственные предпри-

ятия в рамках новых системообразующих интегрированных структур. Кроме того, принадлежащие государству пакеты акций остальных предприятий, входящих в холдинги ОПК, будут переданы в доверительное управление головным компаниям.

Вернуть себе контроль над ОПК правительство рассчитывает в основном с помощью административных мер. В интервью деловому еженедельнику "Эксперт" Илья Клебанов, бывший в то время министром промышленности, науки и технологий, а ранее занимавший пост заместителя премьер-министра, изложил позиции правительства следующим образом:

"Эксперт": Обсуждая реформу ОПК, вы любите ссылаться на американский опыт. В Соединенных Штатах практически все компании в оборонной промышленности находятся в частной собственности. Если взять авиацию, то там две интегрированные корпорации — "Боинг" и "Локхид Мартин". Ваши оппоненты возражают, что процесс интеграции американских корпораций занял более двадцати лет, а у нас вы предлагаете авиаторам интегрироваться за восемь лет. Что вы можете ответить своим оппонентам?

Клебанов: "Если мы это не сделаем за тот срок, который прописан в программе, утвержденной, кстати, правительством, Совбезом и Госсоветом (до 2006 года. — "Эксперт"), то у нас уже нечего будет интегрировать. У нас нет двадцати лет. На Западе интеграция проходила во многом под действием требований рынка. Мы же, к сожалению, помимо требований рынка вынуждены использовать административные методы, потому что государство является сегодня основным собственником во многих головных интегрированных структурах. В то же время государство, помимо прочего, должно отвечать и за сам процесс реформирования".

"Эксперт": Но это уже не американская модель.

Клебанов: "Я считаю, что пока к американскому варианту мы не готовы. Хотя, не буду скрывать, он мне, в общем, нравится. У нас нет одного очень важного компонента, который есть в США: там идея частной собственности у людей в крови. В России дело обстоит по-другому. В 1990-е годы мы приватизировали большую часть оборонно-промышленного комплекса в условиях, когда понятие о собственности все еще оставалось в целом чуждым. В этом все дело. К сожалению, сейчас мы очень часто сталкиваемся с тем, что задача номер один такого собственника — обслужить экспортный контракт, а не вкладывать деньги в развитие технологий. Это стало повальным бедствием".

"Эксперт": То есть на первом этапе реформы ОПК главным собственником оборонных предприятий должно быть государство?

Клебанов: "Да, мы так решили. Но поймите правильно, государство на самом деле собственник-то тоже плохой, и мы это знаем. Но сегодня, когда в стране не хватает эффективных собственников, другого варианта нет. Со временем, когда государство создаст более привлекательные условия для развития бизнеса в ОПК, больше предпринимателей захотят участвовать в оборонном секторе. Тогда и появится возможность приватизировать многие оборонные предприятия"⁴.

Наиболее действенный для государства способ восстановить свой контроль над отраслью и повысить ее производительность — это получить во владение интеллектуальную собственность оборонных предприятий. Как и в советскую эпоху, оборонные конструкторские бюро, контролирующие эту интеллектуальную собственность, естественным образом противостоят производственным предприятиям. В другом своем интервью Клебанов столь же прямо говорил о намерениях правительства:

"Я хочу, чтобы было четкое понимание следующего — может быть, самого главного. Сегодня так получилось, что все наши предприятия при непротивлении государства фактически незаконно пользуются государственной интеллектуальной собственностью. Ведь интеллектуальная собственность на Су-27, Су-30 и Су-24 принадлежит не ИАПО (Иркутское авиационно-производственное объединение), не КнААПО (Комсомольское-на-Амуре АПО) и не НАПО (Новосибирское АПО). Она принадлежит государству и создана была в государственном ОКБ им. Сухого. Когда государство будет решать, кому отдать право пользования этой собственностью, — а это будет происходить в самое ближайшее время, — то оно, конечно же, решит, что передать интеллектуальную собственность надо ОКБ им. Сухого...

Мы же должны создать условия, чтобы велись работы над новой техникой. Делать это могут только КБ. Поэтому они будут наделяться правом распоряжаться интеллектуальной собственностью на конструкторские разработки военной техники. И уже, в свою очередь, наделять серийные заводы правом производить вооружения — фактически как бы по лицензии"⁵.

⁴ Цит. по: Критическая технология. — *Эксперт*, 14 января 2002 г.

⁵ Цит. по: Илья Клебанов: "Мы договоримся о правилах игры, я вам обещаю". — *Ведомости*, 2 августа 2001 г.

Правительство рассматривает возвращение себе права на эту интеллектуальную собственность главным образом как способ национализации оборонного сектора. Клебанов продолжает:

"И в первую очередь государство должно вспомнить о своей главной — интеллектуальной — собственности, которая, к сожалению, никак не была учтена до сих пор и не учитывалась при приватизации. Если бы государство раньше обращало внимание на интеллектуальную собственность, то, наверное, доля частного капитала в оборонной промышленности сегодня была бы гораздо меньше. Мы сейчас проводим оценку интеллектуальной собственности на примере "Пермских моторов" [крупнейший в России производитель авиационных двигателей. — *Прим. авт.*]. Минимущество провело гигантскую работу по оценке государственной интеллектуальной собственности на двигатель ПС-90А. И мы поняли, что на самом деле мы очень богатые, оказывается, что мы главные акционеры "Пермских моторов". По крайней мере, громадная часть собственности "Пермских моторов" — интеллектуальная собственность — государственная"⁶.

Для Клебанова восстановление прав на эти и другие связанные с обороной виды интеллектуальной собственности не является конечной целью государства. Он считает, что таким образом государство на деле будет осуществлять контроль за финансовыми потоками оборонных предприятий — и эту цель он не пытается скрывать:

"Есть еще одна сторона вопроса, о которой я пока не говорил. Сегодня мы реально испытываем недостаток ресурсов для того, чтобы создавать технику следующего поколения: новые танки, самолеты и т. д. В программе вооружений записано, что к концу этого десятилетия мы должны создать и начать ставить на вооружение технику, которая заменит Су-27, МиГ-29 и т. д. Это требует больших вложений. Средств, которые заложены в программе вооружений, недостаточно. Нужно использовать все другие возможности — прежде всего, возможности экспортные [доходы от увеличения экспорта вооружений. — *Прим. авт.*]... Держатели экспортных контрактов вместе с губернаторами, на территории регионов которых находятся серийные заводы, просто не хотят отдавать часть этих денег от продажи ими вооружений за рубеж на разработку новых видов вооружений"⁷.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

Учитывая нежелание производственных предприятий делиться своими прибылями с государством, правительство приняло решение преобразовать эти предприятия в новые холдинги (то есть системообразующие интегрированные структуры). Реализация государственной программы будет проходить в два этапа. На первом из них (2002–2004 гг.) проводится отбор головных компаний, которые будут заниматься разработкой новых вооружений и техники и созданием новых интегрированных структур (холдингов), соответствующих нынешним отраслям оборонной промышленности. Планируется создать 74 таких холдинга, в том числе 19 в авиационной промышленности, 10 — в ракетостроении и космической отрасли, 6 — в отрасли боеприпасов и спецхимии, 9 — в производстве обычных вооружений, 17 — в электронной промышленности и 13 — в судостроении.

На втором этапе (2005–2006 гг.) программой предусматривается создание многоотраслевых исследовательских и производственных комплексов нового типа, которые будут объединять в своих рамках предприятия различных отраслей, производить продукцию как военного, так и гражданского назначения и смогут успешно конкурировать на мировом рынке. Состав каждой структуры как на первом, так и на втором этапе утверждается указом президента.

За программу в целом отвечает министерство промышленности, науки и технологий. Министерство атомной энергетики, Авиационно-космическое агентство, Агентство по обычным вооружениям, Агентство по системам управления, Агентство по судостроению и Агентство по боеприпасам отвечают за реализацию целей программы в рамках своих отраслей.

Первой системообразующей интегрированной структурой, созданной в соответствии с программой, стал авиационный холдинг "Сухой". Президент Путин подписал указ о создании этой новой компании в ноябре 2001 года. К маю 2003 года аналогичными указами были созданы еще три холдинга.

В апреле 2003 года президент Путин назначил Бориса Алешина заместителем премьер-министра, ответственным за политику в области оборонной промышленности и экспорта вооружений. В результате Клебанов попал в подчинение к Алешину — любопытный поворот, если учесть, что несколько лет назад Алешин (тогда заместитель министра промышленности, науки и технологий) ушел со своего поста по причине несогласия с политикой Клебанова, который возглавил министерство. Среди экс-

пертов преобладала та точка зрения, что Алешин, который считается последовательным сторонником как широкомасштабной приватизации оборонной промышленности, так и налаживания тесного сотрудничества с оборонными отраслями европейских стран, будет стремиться ликвидировать оборонные агентства. В то же время он по-прежнему считает крайне необходимым ускорить процесс создания холдингов.

Большинство руководителей оборонных предприятий резко критически восприняли опубликованную программу реструктуризации ОПК. Так, например, Игорь Ашурбеили — генеральный директор НПО "Алмаз", разработчика и производителя системы противовоздушной обороны С-300П, — заявил: "Программа реформирования оборонно-промышленного комплекса носит во многом поверхностный ... и умозрительный характер, далекий от системного анализа реальной действительности и перспектив военного строительства. Остается странное ощущение бесформенной и бессистемной массы оборонных предприятий, произвольно наструганных в так называемые вертикально интегрированные структуры"⁸. Генеральный директор частной оборонной холдинговой компании "Новые программы и концепции", бывший советник Ельцина по вопросам торговли оружием Борис Кузык писал: "Каким бы ни был соблазн сегодня решить проблемы вооруженных сил за счет ОПК, завтра подобный шаг обернется кризисом и для армии, и для промышленности"⁹.

Идея создания новых оборонно-промышленных холдингов сверху с использованием административных методов не нова, и трудности здесь хорошо известны. В 1997 году правительство приняло аналогичный документ — Федеральную программу реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998 — 2000 годы, которая предусматривала создание "интегрированных оборонно-промышленных структур". Ни одна такая структура так и не была образована.

Одной из неудач правительства стала и попытка создания холдинга "Сухой". 26 августа 1996 года президент Ельцин подписал указ, открывший дорогу объединению опытно-конструктор-

⁸ Цит. по: *Вадим Соловьев*. Мифы и легенды оборонки. — *Независимое военное обозрение*, 29 марта 2002 г.

⁹ *Борис Кузык*. Оборонка может быть высокоприбыльной. — *Независимое военное обозрение*, 31 мая 2002 г.

ского бюро им. Сухого, КнААПО, ИАПО, НАПО и Таганрогского авиационного научно-технического комплекса (ТАНТК) в авиационную компанию "Сухой". С предложением об объединении выступил заместитель премьер-министра, один из знаменитых российских "олигархов" Владимир Потанин. Руководителем новой компании был назначен Алексей Федоров — директор ИАПО, которое поддерживало дружественные связи с потанинским "ОНЭКСИМ Банком". Однако против этого плана решительно выступили генеральный директор ОКБ им. Сухого Михаил Симонов, соперничавший с "ОНЭКСИМ Банком" "Инкомбанк" и губернатор Хабаровского края. В конечном счете Федоров не смог приватизировать КнААПО и НАПО, и образованная в конце концов компания получила лишь принадлежавшие государству пакеты акций ОКБ им. Сухого (51 процент), ИАПО (14,7 процента) и ТАНТК (38 процентов). В январе 1998 года правительство освободило Федорова от должности генерального директора концерна "Сухой"; он вернулся на должность директора ИАПО. Главой холдинга "Сухой" был избран главный конструктор самолета С-37 "Беркут" Михаил Погосян.

В ноябре 2001 года указом Путина КнААПО и НАПО были преобразованы в акционерные общества, все 100 процентов акций которых находились в собственности государства. 74,5 процента их акций передавались холдингу "Сухой", которому к тому времени уже принадлежало 14,7 процента акций ИАПО и 38 процентов акций ТАНТК. Остальные 25,5 процента акций КнААПО и НАПО передавались Российскому фонду федерального имущества. Однако на деле холдинг "Сухой" представляет собой небольшую управляющую компанию, чей контроль распространяется только на конструкторское бюро, 51 процент акций которого принадлежит государству. Контрольный пакет акций НАПО находится в руках руководителя предприятия Федорова; государство владеет только 14,7 процента акций компании. Предприятие способно самостоятельно принимать решения в области маркетинга и конструкторских разработок благодаря финансированию за счет прибыли от выгодной продажи Индии реактивных истребителей. Так же обстоят дела и в отношении ТАНТК: государству принадлежат только 38 процентов его акций, однако оно надеется получить большую прибыль от продажи разработанного компанией самолета-амфибии "Бериев-200".

ЗАБЫТЫЙ АРХИПЕЛАГ

Представление о том, что в России существует оборонно-промышленный комплекс — это в значительной мере миф. Как уже говорилось выше, несколько сотен оборонных заводов, которые обычно именуются ОПК, по сути, представляют собой группу мало чем связанных друг с другом предприятий, пытающихся выжить поодиночке, при минимальном контроле или руководстве со стороны государства. Ашурбейли так живописует ситуацию:

"Сегодня оборонно-промышленным комплексом государства занимаются множество министерств, ведомств и организаций — Минпромнауки, Минимущества, пять федеральных агентств, более того, сейчас начинают активно создаваться многочисленные холдинги и концерны. Словом, как будто недостатка в управляющих структурах нет. Они занимают огромное количество прекрасных зданий в центре Москвы, но, к сожалению, во всех этих зданиях нет одной маленькой комнатки, где находились бы элементарные для ОПК России вещи: лежало бы 1700 папок с данными по 1700 оборонным предприятиям страны.

Почему я так говорю? Потому что сегодня государство толком не знает, что делается в оборонке. Оно не имеет копий нотариально заверенных официальных документов своих предприятий, не имеет постоянно обновляющегося перечня совладельцев этих предприятий, не знает, кто, собственно говоря, их акционеры. Зачастую государство не знает таких простых вещей, как количество и степень износа станочного парка, оборудования и основных фондов, состав и средний возраст работников предприятий, сколько осталось на сегодня разработчиков вооружения и военной техники, сколько на предприятиях инженерно-технических работников и какова их квалификация, сколько сегодня в области обороны патентов, авторских свидетельств, ноу-хау.

Государство сегодня не владеет информацией, сколько квадратных метров недвижимости у оборонных предприятий и сколько гектаров земли; принадлежит ли эта земля предприятиям или какая ее часть сдается и по каким ценам. ... Все эти данные по большей части отсутствуют. Более того, не разобравшись с этим хозяйством, собственность начинает передаваться в новые интегрированные структуры. Причем передается она сегод-

ня бесплатно, в надежде, что в дальнейшем с этим хозяйством кто-нибудь разберется. Может, и разберется, но в государственных ли интересах? ... В результате на выходе с созданием интегрированных структур в оборонке может получиться еще хуже, чем приватизация по Чубайсу"¹⁰.

Ашурбейли знал, о чем говорил, когда сравнивал программу конверсии ОПК с приватизацией российской промышленности во второй половине 1990-х годов под эгидой Анатолия Чубайса, в ту пору заместителя премьер-министра. Большинство российских граждан и экспертов сходятся в том, что приватизация по Чубайсу привела к появлению так называемых олигархов, массовой коррупции в государстве и беспрецедентной криминализации экономики.

6 июня 2003 года Игорь Климов, назначенный в феврале того же года исполняющим обязанности генерального директора холдинга "Алмаз-Антей", был застрелен в Москве рядом с домом, где жил. Ему было поручено провести слияние примерно 50 компаний в гигантский концерн, который стал бы буквально монополистом в производстве систем противовоздушной обороны в России. После своего назначения Климов обещал к концу года завершить процесс объединения, разработать маркетинговую стратегию холдинга, которая позволила бы в течение пяти следующих лет выйти на уровень продаж в 2 млрд. долл. США, и получить лицензию на экспорт вооружений, благодаря чему "Алмаз-Антей" мог бы продавать свою продукцию минуя государственного экспортера — ФГУП "Рособоронэкспорт".

Указ президента о создании холдинга "Алмаз-Антей" был подписан 23 апреля 2002 года. Этому предшествовала ожесточенная борьба между участниками холдинга, в первую очередь между двумя крупнейшими компаниями — "Алмаз" и "Антей", которые остро соперничали между собой с самого момента их основания в начале 1950-х годов. "Антей" является разработчиком и производителем системы противовоздушной обороны С-300В, а "Алмаз" (под руководством Ашурбейли) создал, как уже говорилось, пользующуюся бóльшим спросом систему ПВО С-300П. Несмотря на сходные наименования, системы С-300В и С-300П во многом отличаются друг от друга. После слияния руководители "Антея" и "Алмаза" продолжали конфликтовать, пытаясь взять в свои руки основной контроль над концерном.

¹⁰ Цит. по: *Ходаренок*. Оборонке требуется инвентаризация.

В тот же день, что и Климов, тремя выстрелами в голову был убит и коммерческий директор компании РАТЕП Сергей Щитко. В момент убийства Щитко сидел в автомобиле рядом с кафе в пригороде Москвы, где расположена компания. РАТЕП — одна из десятков небольших компаний, образующих холдинг "Алмаз-Антей", и в последние месяцы там тоже непрерывно происходили конфликты.

Улаживание деловых споров с помощью заказного убийства — не новость для России. Убийство Климова, однако, выделялось тем, что он имел тесные связи с высокими чинами. Прежде чем прийти в "Алмаз-Антей", Климов работал помощником генерал-полковника Виктора Иванова, бывшего сотрудника разведки, заместителя главы президентской администрации и личного друга Путина еще по совместной работе в Санкт-Петербурге, которого президент назначил председателем совета директоров "Алмаз-Антея".

Чувствуя за собой поддержку Кремля, Климов спешно начал проверку финансов дочерних компаний "Алмаз-Антея". Генеральная прокуратура возбудила ряд уголовных расследований, в том числе по одному в РАТЕП и в "Анtee". Расследование в "Анtee" было связано с тем, что из вырученных от продажи Греции систем противовоздушной обороны "Тор-М1" около 45 млн. долл. США были переведены в Черногорию, а еще 16 млн. попросту исчезли.

Маловероятно, чтобы убийство Климова было связано с проблемой объединения "Алмаза" и "Антея" или с борьбой за кресло генерального директора. Подобные вопросы решаются на гораздо более высоком уровне. Средства массовой информации, исключив возможность того, что Климов стал жертвой случайного преступления, предложили три версии, объясняющие мотивы убийства. Во-первых, увольнение Климовым нескольких директоров в системе "Алмаз-Антея" могло побудить остальных начать действовать, прежде чем они сами окажутся за воротами. Во-вторых, его убийство могло быть предостережением для Кремля или, возможно, непосредственно для Иванова: прекратите захват административными методами оборонных предприятий или будете иметь дело с гневом их владельцев. В-третьих, — и эта версия представляется наиболее правдоподобной — убийство было совершено преступниками, имеющими значительный интерес в оборонной промышленности. В течение многих лет преступные группировки выкачивали средства из многих научно-исследовательских институтов и оборонных предприятий. Видя

безразличие российского руководства (которое находилось под влиянием "олигархов" из экспортно-ориентированных отраслей — нефтяной, газовой, металлургической) к проблемам оборонной отрасли, многие директора государственных оборонных предприятий стали искать другие источники средств для выживания. Это зачастую означало не только установление тесных связей с некоторыми наиболее известными российскими криминальными группировками, но и заключение порой опасных "теневых соглашений".

По данным опросов, проводившихся Лигой содействия оборонным предприятиям, директора этих предприятий считают, что 32 процента российских оборонных заводов находятся под контролем преступных группировок, и влияние последних только растет. Проведенный в 2000 году после избрания Путина президентом опрос показал, что, по мнению 17 процентов респондентов, влияние криминала будет ослабевать; 11 процентов полагали, что оно будет расти. В 2002 году соотношение изменилось на противоположное: по данным еще одного опроса, лишь 9 процентов директоров оборонных предприятий надеялись на ослабление влияния криминала в отрасли, 24 процента были уверены, что оно возрастет, а 67 процентов полагали, что оно сохранится на прежнем уровне. Двадцать три процента директоров утверждали, что если бы их предприятия освободились от влияния криминальных группировок, объемы их производства возросли бы более чем на 40 процентов¹¹.

С учетом всего вышесказанного представляется вполне правдоподобным, что убийство Климова связано с организованной преступностью. Климов не только увольнял директоров "Алмаз-Антея", но и добивался, чтобы теневые владельцы оборонных предприятий вернули украденное. Одна российская журналистка, специализирующаяся на экономической тематике, заметила по этому поводу: "Это все равно, что в разграбленном городе требовать от мародеров добычу обратно"¹². Кроме того, многие эксперты в области оборонной промышленности были убеждены, что убийство Климова и Щитко задержит, воз-

¹¹ Витебский и др. Оборонные предприятия России: 1999–2001 гг., с. 114.

¹² Yuliya Latynina. Expect Swift Retribution for Klimov's Death (Юлия Латынина. Ждите скорого возмездия за смерть Климова). — *Moscow Times*, June 11, 2003.

можно, на годы завершение слияния "Алмаза" и "Антея" и затормозит реализацию правительственной программы конверсии. К этому следует добавить негативное отношение директорского корпуса ОПК к правительственной стратегии насаждения холдингов сверху. Во время недавнего опроса лишь 15 процентов директоров ответили положительно на вопрос о том, благоприятно ли правительственная программа скажется на состоянии ОПК. Семьдесят четыре процента заявили, что программа может доказать положительное воздействие лишь при условии, что она будет проводиться по инициативе самих предприятий (то есть снизу), а роль государства сведется к утверждению таких слияний¹³.

По-видимому, наибольшее сопротивление правительственной программе создания холдингов оказывают региональные власти, которые с годами получили значительный контроль над оборонными предприятиями, расположенными на их территории. Если учесть огромные финансовые потери, которые регион понесет, если государство вернет себе контроль над этими предприятиями, неудивительно, что некоторые региональные руководители встретили план правительства в штыки. Так, по меньшей мере в нескольких случаях они разработали собственные планы по преобразованию местных оборонных предприятий в новые холдинги. В Свердловской области, например, местные власти хотят создать холдинг по производству танков и артиллерии во главе с "Уралтрансмашем" (ведущим производителем самоходных артиллерийских установок в России). Однако федеральное правительство намеревается включить "Уралтрансмаш" в собственный холдинг по производству артиллерийских систем и ракетных комплексов, в котором головной компанией должно было стать предприятие "Баррикады", расположенное в Волгоградской области. По мере развертывания кремлевской программы конверсии столкновения между федеральными и региональными интересами будут, скорее всего, множиться и обостряться. Это не предвещает ничего хорошего для правительственной программы, реализация которой в конечном счете может вылиться в создание небольшого числа оборонно-промышленных "феодалных княжеств" под управлением либо высших правительственных чиновников, либо так называемых Санкт-Петербургских чекистов (этот термин широко используется в отношении бывших коллег Путина по его работе в КГБ в Санкт-Петербурге).

¹³ Витебский и др. Оборонные предприятия России: 1999—2001 гг., с. 102.

Представители ОПК нередко рисуют положение дел в оборонном секторе в мрачных красках. Так, президент Лиги содействия оборонным предприятиям Анатолий Долголаптев отмечает: "Начиная с 1992 года государство ни разу не оплатило полностью и в срок поставленное в армию вооружение. В то же время исправно требовало с предприятий уплаты налогов, накручивая штрафы и пени и угрожая банкротством. Парадокс: наполовину разоренные своим государством предприятия фактически его кредитовали!"¹⁴

Эта ситуация вызывает два вопроса. Во-первых, почему оборонно-промышленный комплекс не оказывает более решительного сопротивления экономическим и политическим реформам, проводимым Кремлем? Во-вторых, как ОПК удастся выжить при неплатежах со стороны государства и нехватке государственных заказов? В любой другой стране это привело бы к глубокому кризису оборонной промышленности, следствием которого стало бы закрытие предприятий, массовые увольнения рабочих и стремление диверсифицировать производство. Не так обстоят дела в России, где все 1,7 тыс. предприятий, входивших в ОПК с 1992 года, продолжают существовать.

Одно объяснение лежит на поверхности: это — экспорт вооружений, подход, который приветствовал президент Ельцин: при посещении танко- или самолетостроительных заводов он призывал увеличивать объемы экспорта производимых ими вооружений. Кроме того, он пообещал оставлять в их распоряжении 80 процентов выручки от каждого проданного за границу танка, самолета или другой единицы вооружений. Ельцин также заявлял российским ракетостроителям, что он не поддастся давлению со стороны США по поводу поставок российских ракет в Индию. Перспективы российских кораблестроителей также стали более радужными после того, как официальные представители правительства отвергли возражения Запада против поставок Ирану новых российских подводных лодок. Михаил Малей, один из помощников Ельцина, публично заявил, что российский экспорт вооружений будет прибыльным даже в случае, если цены на эти вооружения будут в шесть раз ниже, чем на аналогичную продукцию конкурентов России. Так, Малей заверил всех, кто готов был прислушаться, в том, что даже

¹⁴ Цит. по: *Сергей Григорьев*. Во главе оборонного сообщества. — *Независимое военное обозрение*, 17 мая 2002 г.

в таких условиях Россия сможет получать от экспорта вооружений 10–12 млрд. долл. США в год¹⁵. Хотя объемы российского экспорта вооружений и не достигли того высокого уровня, который обещал Малей, их рост, тем не менее, оказался впечатляющим — с 1,1 млрд. долл. США в 1992 году до 4,8 млрд. долл. США в 2002 году. В результате экспорт стал основным источником доходов оборонной промышленности.

Однако есть и другая, гораздо более серьезная, хотя и менее известная причина того, почему руководители оборонных предприятий не оказывают противодействия реформаторской деятельности правительства. С самого начала советская оборонная промышленность создавалась таким образом, чтобы быть в состоянии автономно функционировать в течение длительного периода времени (месяцев и даже лет). Каждое оборонное предприятие располагало ресурсами для поддержания производства в случае войны, когда обычные пути подвоза оказываются заблокированы, а потребность в вооружениях стремительно возрастает.

Как правило, российские мобилизационные запасы считались неприкосновенными в мирное время. Эти запасы не следует путать со стратегическими запасами России, которые представляют собой примерный эквивалент национальных оборонных резервов США и стратегического нефтяного запаса США. Российские стратегические запасы, унаследованные от Советского Союза, включают в себя не только сырье и нефтепродукты (но не нефть как таковую). К их числу относятся также продукты питания, рельсы, стальной прокат и т. п. Как и американские, российские стратегические запасы рассчитаны на то, чтобы поддержать экономику и население в чрезвычайных обстоятельствах. Правительство страны располагает точной информацией о размерах и стоимости этих запасов и осуществляет непосредственное управление ими через специальное государственное ведомство.

Мобилизационные запасы отличаются от стратегических в двух отношениях. Во-первых, они децентрализованы и, как правило, размещаются непосредственно на территории предприятий. Во-вторых, они измеряются в физических единицах (штуках, тоннах, метрах), поскольку в случае войны их будут использовать для производства определенного количества вооружений в определенный период времени, независимо от затрат. В советскую эпоху денежная стоимость мобилизационных

¹⁵ *Московские новости*, 21–27 февраля 1993 г., с. 13А.

запасов никогда не рассчитывалась, к тому же в любом случае это было бы невозможно ввиду искаженной ценовой структуры, поддерживаемой правительством.

В 1990 – 1991 годах размер мобилизационных запасов Советского Союза был пересчитан, исходя из необходимости обеспечить автономное производство оборонной продукции на заранее заданном мобилизационном уровне в течение от четырех до шести месяцев (четыре месяца в азиатской части Советского Союза и шесть – в его европейской части). При этом считалось, что полная мобилизация остальной экономики займет от четырех месяцев до полугода¹⁶. Вопрос состоит в том, какова денежная стоимость этих запасов в рублях, а еще лучше, в долларах? Ответ зависит от того, какое количество вооружений планируется выпускать в случае войны, что, в свою очередь, определяет количество необходимых исходных материалов (то есть сырья, оборудования и многих других составляющих).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании предоставленной Генеральным штабом информации советское руководство полагало, что через шесть месяцев после начала мировой войны Соединенные Штаты смогут обеспечить производство основных боевых танков в количестве 50 тыс. штук в год, а их европейские союзники будут выпускать еще 25 тыс. В отличие от этого, в Советском Союзе производство основных боевых танков не будет превышать 35 – 40 тыс. в год. Поэтому советское военное руководство считало, что для того, чтобы противостоять большей готовности промышленности западных стран и их большому мобилизационному потенциалу, необходимо обеспечить превосходство по количеству танков в начале войны.

Благодаря огромным запасам, накопленным в советскую эпоху, российская оборонная промышленность смогла в течение более чем 10 лет выживать за счет увеличения объемов экспорта, немногочисленных государственных заказов и частичной диверсификации производства. Она в основном сохранила с

¹⁶ Неопубликованное заявление председателя Госкомитета СССР по материальным резервам Владимира Ладыгина на заседании Комитета обороны Верховного Совета СССР, 19 апреля 1991 г.

советских времен опыт и навыки в области военных технологий, особенно в ядерной, космической и ракетной промышленности. Однако новая эра высокотехнологичных методов и способов ведения войны поставит российскую оборонную отрасль перед серьезными проблемами. Сможет ли она решить эти проблемы, будет зависеть от характера и качественного уровня руководства страной и от проводимой экономической политики.

Основой для советской и российской структурно милитаризованной экономики всегда служил сырьевой комплекс. Проведенная в 1992 году либерализация цен показала, что этот комплекс был единственной жизнеспособной отраслью российской экономики. И почти с самого начала другие сектора экономики — и в том числе оборонная промышленность — оказались в глубокой задолженности перед ним. Попад в сложное финансовое положение в значительной степени из-за сокращения государственных заказов, ОПК перестал быть той политической и экономической силой, какой он являлся когда-то.

Сырьевой сектор фактически превратился в государство в государстве. Будучи наиболее весомым игроком на политическом поле, он оказывает влияние на политику властей всех уровней — от Кремля и ниже. В действительности сырьевой комплекс создал параллельную экономику, в которой не нашлось места для ОПК. Поэтому нелепы надежды российского руководства на то, что обнищавшая оборонная промышленность сможет за счет экспорта вооружений не только выжить, но и профинансировать перевооружение российской армии оружием нового поколения.

По мнению большинства экспертов, бум российского военного экспорта может сойти на нет уже в 2005 году, когда завершится выполнение текущих контрактов на поставку самолетов в Китай и Индию и обе страны начнут выпускать (по лицензии) собственные истребители марки "Су". Более того, перспективы заключения дальнейших крупных контрактов с Китаем и Индией представляются весьма туманными, поскольку эти страны стремятся в максимальной степени обеспечить самостоятельность своих оборонных отраслей. Наконец, расширение сотрудничества с Западом (в первую очередь с европейскими странами) в области разработки и производства нового поколения вооружений, несмотря на растущую популярность этой идеи среди российских политиков и промышленников, потребует слишком больших институциональных изменений (например, снятия существенных ограничений на иностранные инвестиции в оборонную промыш-

ленность, более четкого определения прав интеллектуальной собственности в сфере НИОКР и т. п.) для того, чтобы такое сотрудничество положительным образом сказалось на ОПК.

Потребности самой России в вооружениях в ближайшие 10–15 лет, скорее всего, останутся на прежнем уровне или даже сократятся. Учитывая состояние российской экономики и проводимую нынешним руководством страны экономическую политику, которая не встречает серьезной оппозиции, военные бюджеты будущих лет останутся, по всей вероятности, на уровне 2–3 процентов от валового внутреннего продукта страны. А это не позволяет существенным образом увеличить объемы государственного оборонного заказа.

Возможности увеличения гособоронзаказа за счет сокращения численности вооруженных сил также невелики. Численность военнослужащих в России составляет 1,262 млн. человек; планами Генерального штаба предусматривается, что она сохранится примерно на том же уровне и в ближайшие годы. Генеральный штаб планирует также, с согласия президента Путина, увеличить к 2007 году численность относительно лучше оплачиваемых (в сравнении с призывниками) добровольцев-контрактников со 130 тыс. до примерно 307 тыс. человек. Это неизбежно повлечет за собой увеличение в военном бюджете доли расходов на личный состав за счет закупок вооружений. Любое существенное увеличение расходов на оборону приведет к нежелательной в политическом плане дополнительной нагрузке на государственные финансы, и без того ослабленные долгосрочной программой сокращения налогов. Более того, по мнению советника президента по экономическим вопросам Андрея Илларионова, чтобы решить поставленную президентом Путиным задачу по удвоению российского ВВП в течение 10 лет, расходы государственного сектора должны быть сокращены с 37 процентов до примерно 20 процентов. В идеале же эти расходы следует продолжать снижать до тех пор, пока они не достигнут уровня государственных расходов Китая в 1995 году (14,3 процента). Как отметил Илларионов, в 1995 году оборонные расходы Китая составили 1,09 процента от ВВП, что в три раза ниже, чем в России¹⁷.

¹⁷ Максим Блант. Спор либералов. — *Еженедельный журнал*, 30 июня — 6 июля 2003 г. и он же. Удвоение ВВП — скромная задача. — *Время новостей*, 4 июля 2003 г.

Согласно этому сценарию, Россия утратит способность как переоснащать свои обычные вооруженные силы современными вооружениями отечественного производства, так и перебрасывать значительные военные силы за пределы своих границ. С учетом всего этого Москва предпочтет сосредоточить свои ограниченные финансовые ресурсы на поддержании боеготовности стратегических и тактических ядерных сил, а также на поддержке НИОКР и производственных мощностей в этой сфере. Так, в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию 17 мая 2003 года президент Путин объявил, что оборонная промышленность разрабатывает ядерное оружие нового поколения, хотя и не привел никаких подробностей. Но в любом случае такое оружие будет стоить недешево. План Путина не представляет собой смертельной угрозы для долгосрочных интересов России. В чрезвычайной ситуации Россия всегда сможет запросить обычные вооружения у Запада, как это было в годы Второй мировой войны, когда она получала оружие по Закону США о ленд-лизе от 1941 года.

При его нынешней структуре и с нынешними формами управления так называемый российский оборонно-промышленный комплекс превратился в тяжкую обузу для экономики страны. Это не означает, что России следует прекратить выпуск военной продукции. Скорее надо ликвидировать систему узкоспециализированных отраслей этой изолированной "оборонной экономики". Говоря о будущем одной из таких отраслей, а именно российской авиационной промышленности, Сергей Недорослев однажды заметил: "Давайте ее оплатим, похороним и забудем о ней". Этот мудрый совет следует применить в отношении всей российской оборонной промышленности советской эпохи. Оборонное производство должно стать составной частью гражданского промышленного производства. В тех случаях, когда это невозможно или когда в этом нет необходимости (производство ракетного вооружения, боеприпасов), следует передать эти предприятия Министерству обороны и управлять ими так, как Соединенные Штаты управляют своими армейскими арсеналами. К сожалению, политическое руководство России еще не готово взяться за решение этой сложной и опасной задачи. Но, только решив ее, оно сможет всерьез говорить о перспективах военного возрождения России.

ЯДЕРНОЕ ОРУЖИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ

РОУЗ ГОТТЕМЕЛЛЕР

В настоящей главе рассматривается тема, в какой-то мере остававшаяся без внимания после крушения Советского Союза, а именно сохраняющаяся политическая роль значительного ядерного арсенала Российской Федерации. Проблема ядерного оружия, не терявшая своей актуальности в течение тридцати лет после кубинского ракетного кризиса 1962 года, в последнее десятилетие отошла на задний план. Ядерное оружие перестало вызывать общественный интерес и привлекать внимание со стороны специалистов, поскольку рассматривалось лишь как средство, позволяющее Российской Федерации сохранять остатки своего прошлого статуса сверхдержавы.

Анализируя внутреннюю политику России по отношению к ядерному оружию и его роль в российско-американских отношениях, автор настоящей главы пытается разобраться, насколько верно это утверждение. Сыграло ли ядерное оружие свою роль в российских спорах о военной реформе? Какое место в настоящее время отведено ядерному оружию в оборонной доктрине и стратегии России? Делается ли еще что-нибудь в рамках сотрудничества с Соединенными Штатами в сфере контроля над ядерным оружием? И может ли Россия внести сколь-либо весомый вклад в реализацию нынешних и разработку будущих политических инициатив, таких как контроль за распространением ядерного и другого оружия массового уничтожения? Таким образом, наш анализ будет затрагивать два аспекта — внутренний, касающийся роли ядерного оружия во внутренней оборонной политике России, и внешний — отношения и сотрудничество России в ядерной области с внешним миром, прежде всего с Соединенными Штатами.

СТРУКТУРА РОССИЙСКИХ ЯДЕРНЫХ СИЛ

В Советском Союзе бо́льшая часть стратегических боеголовок была установлена на межконтинентальных баллистических ракетах (МБР) наземного базирования, входящих в состав ракетных войск стратегического назначения (РВСН). Такая структура отвечала унаследованному СССР статусу великой сухопутной евразийской державы с соответствующей ему армией. Создание в 1959 году ракетных войск стратегического назначения рассматривалось как продолжение традиций дальнобойной артиллерии советской армии; и в самом деле, первые офицеры РВСН пришли из артиллерийских училищ¹.

Второе по значимости место занимали ядерные ракеты, установленные на стратегических ударных подводных лодках ВМФ, а третье место, с большим отставанием, занимали системы вооружения бомбардировочной авиации, гравитационные бомбы и крылатые ракеты, находившиеся в ведении дальней авиации. И вновь причины такого ранжирования следует искать в истории России и Советского Союза. Хотя со времен Петра Великого русские цари стремились получить для Российской империи выход к морю, этому препятствовало и географическое положение страны, и мощь других морских держав, в первую очередь Великобритании. В результате российский и, позднее, советский военно-морской флот вынужден был бороться с доминированием сухопутных войск как на уровне военной доктрины, так и при поставках вооружений. Для России практически за всю ее историю море никогда не было естественным театром военных действий.

Подобным же образом дальняя авиация выросла из традиций проведения стратегических бомбардировочных операций, которые другие державы, главным образом Соединенные Шта-

¹ Однако даже эти первые решения о РВСН вызвали в московских военных кругах ожесточенные споры. Интересный комментарий к этим спорам содержится в интервью тогдашнего главнокомандующего РВСН Владимира Толубко, которое он дал Валерию Горбунову; см. *Литературная газета*, 8 августа 1984 г. Цит. по: *Rose Gottemoeller. Intramilitary Conflict in the Soviet Armed Forces, in Bruce Parrott, ed. The Dynamics of Soviet Defense Policy. Washington, DC: Wilson Center Press, 1990, p. 97.*

ты, Великобритания и Германия, отработали до совершенства в годы Второй мировой войны. Эти страны стремились перенести военные действия на территорию противника даже в тех случаях, когда вторжение сухопутных войск было преждевременным или невозможным. Россия же, ограниченная географически и привычная к отражению агрессора, уже вторгшегося на ее территорию, воспринимала эту традицию до некоторой степени как чуждую.

Традиция эта противоречила также российской и советской приверженности к сильному командованию и контролю. Вылетевший на задание бомбардировщик можно отозвать, что в американском контексте всегда считалось преимуществом. Однако, с точки зрения советского руководства, человек в воздухе, пилот, всегда мог выйти из-под контроля, если с ним потеряна связь. Это также один из факторов, объясняющих противодействие советских руководителей строительству стратегических ударных сил военно-морского флота. Связь с подводными лодками, на которых установлены пусковые системы, слишком ненадежна и может быть запеленгована противником.

Результаты такого исторического развития отражаются в численной структуре ядерного арсенала в конце советской эпохи. В 1991 году в Советском Союзе 6411 боеголовок были размещены на МБР наземного базирования, 2932 боеголовки — на подводных лодках и 1329 боеголовок — на бомбардировщиках. После сокращений, проведенных в соответствии с первым Договором о сокращении стратегических вооружений (СНВ-1), структура ядерного арсенала, в сущности, не изменилась, хотя количество боеголовок сократилось вдвое². Подписание второго Договора о сокращении стратегических вооружений (СНВ-2), казалось, неминуемо должно было привести к изменению этого положения. Договор СНВ-2 предусматривал запрещение МБР наземного базирования с разделяющимися боеголовками, которые были ядром старого советского стратегического арсенала и давно уже рассматривались Соединенными Штатами и другими державами как крайне дестабилизирующий фактор³.

² В табличной форме эта структура показана в табл. 6.1.

³ Тексты договоров СНВ-1 и СНВ-2, а также ценный обзор и анализ этих документов можно найти в: *Thomas Graham Jr. and Damien J. LaVera. Cornerstones of Security: Arms Control Treaties in the Nuclear Era.* Seattle: University of Washington Press, 2003, pp. 883-1168.

Крупные межконтинентальные баллистические ракеты советской эпохи, такие как СС-18 и СС-19, несущие иногда по 10 боеголовок, являлись для противника целью номер один из-за их разрушительной силы. В случае обострения ядерного кризиса Соединенные Штаты могли почувствовать искушение нанести по ним упреждающий удар, стремясь обезоружить противника. Россия, получив предупреждение о нападении, могла бы, в свою очередь, почувствовать искушение нанести удар еще раньше. Таким образом, две ядерные сверхдержавы оказались бы втянутыми в спираль упреждающих ударов с катастрофическими последствиями.

Обеспокоенность по поводу "вероятности превентивного удара", хотя и не выражавшаяся явно, оставалась исключительно серьезной в 1980-е годы. После многолетних переговоров с целью убедить Советов в реальной опасности такого положения Соединенным Штатам в начале 1990-х годов удалось добиться их согласия сделать это понятие концептуальной основой сокращений в рамках Договора СНВ-2⁴. Условиями этого договора предусматривалось запрещение МБР с разделяющимися боеголовками. Однако в результате сложилась новая ситуация, когда Советский Союз и позднее Российская Федерация должны были изменить состав своего ядерного арсенала — увеличить число ракет морского базирования и создать новые МБР с одной боеголовкой.

С точки зрения стратегической стабильности запрещение МБР с разделяющимися боеголовками было верным шагом и остается таковым и на сегодняшний день. Однако с практической точки зрения выполнение этого условия договора оказалось тяжким бременем для Российской Федерации, поскольку после крушения Советского Союза бюджетные ассигнования сократились. Поэтому запрет вызвал серьезное недовольство российских военных "несправедливостью" СНВ-2. Они подвергли критике советских участников переговоров и прежде всего Михаила Горбачева за то, что в период заката СССР, когда советская мощь резко ослабла, те пошли на слишком значительные уступки. Это недовольство и кри-

⁴ Эти переговоры по вопросам стратегической стабильности вели Деннис Росс, в то время руководитель отдела политического планирования Государственного департамента США, и Георгий Мамедов, занимавший тогда пост начальника управления по контролю над вооружениями и разоружению министерства иностранных дел СССР.

тика, в свою очередь, послужили основой для развертывания среди российского высшего командования широких дискуссий по вопросу о том, что модернизировать в первую очередь — ядерные или обычные вооруженные силы.

СПОРЫ О ВОЕННОЙ РЕФОРМЕ И ЯДЕРНЫХ СИЛАХ

Политика в области ядерного оружия находится в центре борьбы за реформу российских вооруженных сил. Споры о роли ядерного оружия в обеспечении национальной безопасности России занимают центральное место в дискуссии о военной реформе, затрагивая все ключевые вопросы: откуда сегодня исходят угрозы России? Какие силовые структуры обеспечат России самую надежную защиту от этих угроз? Будут ли выделены ресурсы на обеспечение эффективности этих силовых структур?

Как и вся военная политика России, ядерная политика не была сколь-либо последовательной в условиях общей нестабильной ситуации, когда слабость политических структур и личная неприязнь играют не меньшую роль, чем серьезный анализ потребностей национальной безопасности страны. Вследствие этого ядерные силы оказались в последние 15 лет заложниками изменчивого политического курса, своего рода "политических качелей", и то взмывали вверх, то скатывались вниз, но чаще всего ощущалось заметное движение по нисходящей траектории.

Чтобы проиллюстрировать это положение, кратко изложим события, произошедшие за этот период. В 1998 году маршал Игорь Сергеев, бывший командующий ракетными войсками стратегического назначения (РВСН), а с мая 1997 года — министр обороны, добивался и добился от Совета безопасности России согласия на создание сил стратегического сдерживания. Эти войска должны были объединить стратегические ядерные силы и средства РВСН и аналогичные силы и средства военноморского флота и авиации, а также включить некоторые другие средства раннего предупреждения и контроля, в том числе размещенные на российских спутниках космической разведки⁵. В

⁵ Создание сил стратегического сдерживания описано в: *Jacob W. Kipp. Russia's Nonstrategic Nuclear Weapons. — Military Review, May-June 2001. Fort Leavenworth, KS: Foreign Military Studies Office, http://fmso.leavenworth.army.mil/fmsopubs/issues/russias_nukes*

итоге они должны были образовать объединенное стратегическое командование, подобное стратегическому командованию, создававшемуся в тот же период в Соединенных Штатах.

Однако эта "победа" сторонников создания стратегических сил оказалась недолговечной. В апреле 2000 года ожесточенные споры между Сергеевым и начальником Генерального штаба Анатолием Квашниным приобрели публичный характер. Квашнин, считавшийся первым заместителем Сергеева, по-видимому, сумел в обход шефа представить свои соображения непосредственно президенту Владимиру Путину. Квашнин доказывал, что ракетные войска стратегического назначения необходимо лишить статуса самостоятельного рода войск и включить в состав военно-воздушных сил. Сергеев открыто и остро откликнулся на это предложение, гневно потребовав его отзыва⁶. Путин, занимавший к тому моменту пост президента всего несколько месяцев, с января 2000 года, столкнулся с беспрецедентной необходимостью отчитать двух высших военных должностных лиц за публичное проявление ими неприязни друг к другу.

К августу Путин, по-видимому, принял решение в пользу Квашнина. В течение лета он отправил в отставку нескольких генералов, считавшихся союзниками Сергеева. Затем на августовском заседании Совета безопасности он на словах признал необходимость иметь мощные ядерные силы, но далее акцентировал именно то, что было нужно Квашнину: необходимость усиления обычных вооруженных сил для действий в региональных конфликтах, таких как война в Чечне. Понятия "силы стратегического сдерживания" официально больше не существовало; ракетные войска стратегического назначения должны были перейти в подчинение военно-воздушным силам.

Сергеев оставался на посту министра обороны до апреля 2001 года, когда его перевели в Кремль на должность старшего советника президента по вопросам контроля над вооружения-

⁶ David Hoffmann. Putin Tries to Stop Feuding in the Military. — *Washington Post*, July 15, 2000, p. 14. Достаточно полно эти споры подытожены в: Nikolai Sokov. "'Denuclearization' of Russia's Defense Policy?" created July 13, 2000, updated July 17, 2000, <http://www.cns.mii.edu/iio/cnsdata> Краткое изложение этих споров можно найти также в: Philipp C. Bleek. Russia Ready to Reduce to 1,500 Warheads, Addressing Dispute Over Strategic Forces' Fate. — *Arms Control Today*, vol. 30, no. 7 (September 2000), http://www.armscontrol.org/act/2000_09/startsept00.asp

ми: пост важный, но не обеспечивающий оперативного контроля над системой управления министерства обороны. В тот момент пост министра обороны занял Сергей Иванов, гражданское лицо. В период, когда развернулся спор Сергеева с Квашниным, Иванов, один из ближайших советников Путина, был секретарем Совета безопасности. Поэтому он должен был глубоко разбираться в этих проблемах. Главным козырем Иванова при назначении его на пост министра обороны были близкие отношения с Путиным. В то же время он стал первым гражданским лицом на посту министра обороны и, следовательно, не имел традиционной группы союзников и сторонников среди влиятельных военных кругов.

Такой исход споров, казалось, предвещал окончательную победу Квашнина. Военная политика России, по-видимому, повернулась в сторону глубокой и беспрецедентной "денуклеаризации", которая сама по себе вызвала в Москве мини-дебаты. Такие эксперты, как Владимир Дворкин, генерал РВСН в отставке и видный специалист по ядерным силам, утверждал, что Россия преждевременно ослабляет себя в условиях сохраняющейся неопределенности в отношении будущей ядерной политики Соединенных Штатов. В основе концепции Квашнина лежало убеждение в том, что Российской Федерации не нужно больше поддерживать ядерный паритет с Соединенными Штатами и что она в состоянии отразить агрессию США минимальными ядерными силами и средствами. Квашнин, например, предложил сократить количество МБР с 756 до 150 к 2003 году⁷. Если западные аналитики окрестили эту идею "стратегическим декаплингом", то Дворкин и другие эксперты называли ее "грубой стратегической ошибкой"⁸.

Однако произошедшие за два года внешние события способствовали восстановлению статуса стратегических ядерных сил. В декабре 2001 года Соединенные Штаты объявили о своем намерении выйти из Договора по противоракетной обороне (ПРО) 1972 года. Российская Федерация ответила сдержанно, офици-

⁷ Обзор российских источников по этому вопросу см. в: Sokov. 'Denuclearization' of Russia's Defense Policy?

⁸ Владимир Дворкин. Несопоставимость потенциалов: России нужна прозрачная программа развития стратегических ядерных сил. — *Время новостей*, № 1 (январь 2003 г.); английский перевод напечатан в *CDI Russia Weekly*, no. 240, Center for Defense Information, Washington, DC.

ально назвав этот шаг "ошибкой", но не стала реагировать на него слишком остро. Тем не менее Кремль сделал то, о чем давно предупреждал: заявил об отказе России от выполнения Договора СНВ-2. Таким образом Кремль получил некоторую свободу маневра, чтобы найти противодействие будущей американской противоракетной обороне, способной снизить эффективность российского стратегического арсенала.

Решение России об отказе от выполнения Договора СНВ-2, процесс ратификации которого так и не закончился и который не был введен в действие, означало, что ракеты с разделяющимися боеголовками, предназначенные к демонтажу, останутся развернутыми в течение по меньшей мере еще десяти лет. По мнению ряда аналитиков, ракеты СС-18, СС-19 и СС-24 могут быть модернизированы и служить дольше гарантированного срока, возможно до 2020 года и даже далее⁹. Численность российского ядерного арсенала была далека от намеченной Квашниным цели: сокращения РВСН до 150 МБР наземного базирования к 2003 году, так что Сергеев мог чувствовать себя отмиренным.

К началу 2003 года споры поутихли, но проблемы никуда не исчезли и будущее оставалось неопределенным. В мае Владимир Путин в своем президентском послании одобрительно высказался о новых стратегических возможностях, но было не вполне ясно, что он имел в виду — новое передовое обычное или новое ядерное оружие¹⁰. Точно так же, стараясь найти ответ на вопрос, каким образом российские вооруженные силы могут осна-

⁹ По мнению генерал-полковника Юрия Кириллова, начальника Военной академии РВСН, "с учетом экономических возможностей России сохранение российского ядерного потенциала требует максимально возможного продления сроков эксплуатации ракетных комплексов с разделяющимися головными частями индивидуального наведения РС-20 и РС-18". Натовское обозначение этих ракет — СС-18 и СС-19. Интервью с генерал-полковником Юрием Кирилловым "Возможно, пора выдвинуть идею договора о гарантиях ядерного сдерживания". — *Ядерный контроль*, ноябрь—декабрь 2002 г., английский перевод напечатан в Foreign Broadcast Information Service (FBIS)-SOV-2003-0114, October 5, 2002.

¹⁰ Ежегодное послание президента Путина Федеральному Собранию, Федеральная служба новостей, 16 мая 2003, <http://www.fednews.com> Заместитель премьер-министра Борис Алешин утверждал после выступления президента, что Путин говорил о системе нового стратегического командования и контроля, позволяющего "использовать всесторонние космические, воздушные и наземные системы", а не о новом ядерном оружии. См. *Natalia Slavina*. Deputy Premier Says Russian Government to Pursue Tasks of Putin's

щаться современным стратегическим ядерным оружием и одновременно с этим проводить крайне необходимое усовершенствование обычных сил, российские эксперты стали все чаще говорить о стратегической модернизации "по дешевке". Дворкин, например, предлагал устанавливать разделяющиеся боеголовки индивидуального наведения на "Тополь-М", новую российскую МБР, сконструированную под одну боеголовку в соответствии с Договором СНВ-2¹¹.

Споры начались заново в октябре 2003 года. На встрече с высшими военными руководителями президент Путин, скорее всего, имел в виду, что время перетрясок осталось позади, заявив: "От радикальных реформ мы перешли к последовательному, рассчитанному на перспективу развитию вооруженных сил"¹². Министр обороны Иванов тоже, по-видимому, призвал прекратить ожесточенные споры о военной реформе, утверждая, что российская армия уже адаптировалась к новым условиям. Российской армии, сказал Иванов, больше не нужно рассматривать глобальную ядерную войну или широкомасштабные обычные военные действия как наиболее вероятный вариант особой обстановки. В связи с этим ядерные и обычные силы уже претерпели значительное сокращение¹³.

По словам Путина, российские вооруженные силы уже достаточно сокращены: "Начиная с 1992 года вооруженные силы были сокращены более чем в два раза. Это был действительно трудный и болезненный процесс. Достаточно. На данном этапе в целом этот процесс завершен"¹⁴. В репортаже, сопровождавшем высказывание Путина, отмечалось, что нынешняя численность вооруженных

Address. — *ITAR-TASS*, May 16, 2003, воспроизведено в FBIS-SOV-2003-0516. См. также Russian Deputy Premier Calls for Developing IT-Intensive Weapon Systems. — *Interfax news agency*, May 16, 2003, in FBIS-SOV-2003-0516.

¹¹ В гостях у Сергея Бунтмана — Александр Гольц, Сергей Пархоменко и Владимир Дворкин. Радио "Эхо Москвы", 21 мая 2002 года, <http://www.echo.msk.ru/interview/8529.html>

¹² Цит. по: *Lenta.Ru*, <http://vip.lenta.ru/fullstory/2003/10/02/doctrine/index.htm>

¹³ Военный аналитик российского информационного агентства "Новости" Виктор Литовкин: *Viktor Litovkin*. Security Is Best Achieved through Coalition: Russia's New Military Doctrine Highlights Community of Goals with the World, http://en.rian.ru/rian/index.cfm?msg_id=34938334

¹⁴ Цит. по: *RTR-Vesti.Ru*, http://www.vesti.ru/comments_print.html?pid=23746

сил составляет менее 1,2 млн. К 2005 году эта цифра должна снизиться до 1 млн., однако она определена как окончательная — дальнейшее сокращение не предусматривается. Обсуждались также состав и структура вооруженных сил. На конец 2003 года более 55 процентов личного состава вооруженных сил служили по контракту, в том числе 400 тыс. офицеров и 200 тыс. сержантов. К 2008 году 70 процентов кадровых военнослужащих будут служить по контракту, в том числе 50 процентов сержантов. Согласно заявлению министерства обороны, "постепенному переходу на контрактную систему альтернативы нет"¹⁵.

Одновременно с этими высказываниями было заявлено, что Россия предпринимает шаги для поддержания боеспособности своего ядерного арсенала. Министр обороны Иванов особо подчеркнул, что Россия по-прежнему обладает мощными стратегическими ядерными силами: "Россия сохраняет значительное количество стратегических ракет наземного базирования... Я имею в виду самые грозные ракеты, у нас их десятки, они оснащены сотнями боеголовок"¹⁶.

Иванов, в частности, имел в виду 20 жидкотопливных ракет СС-19, находившихся на складах в Украине и никогда не заправлявшихся. Россия купила эти ракеты, способные нести по 10 боеголовок каждая, у Украины и перевезла в Россию. По словам генерала Виктора Есина, бывшего начальника штаба РВСН, они входили в последнюю партию ракет, произведенных перед тем, как было прекращено производство СС-19. Он сказал, что ракеты будут храниться на складах до тех пор, пока не придет время заменить ими более старые СС-19 оперативного развертывания. Ввиду сильной летучести и коррозионной активности жидкого топлива СС-19 не могут бесконечно долго находиться на хранении и поддерживаться в рабочем состоянии. "Новая партия" СС-19, подчеркнул Есин, не увеличит количество развернутых ракет, а просто заменит те, которые не могут дольше оставаться в оперативной готовности¹⁷.

¹⁵ RTR-Vesti.Ru, http://www.vesti.ru/comments_print.html?pid=23746

¹⁶ Simon Sradzhyan. Putin Beefs Up ICBM Capacity. — *Moscow Times*, October 3, 2003, <http://www.themoscowtimes.com/stories/2003/10/03/001.html> См. также Jeremy Bransten. Russia: Putin Talks Up Power of Nuclear Arsenal, <http://www.rferl.org/nca/features/2003/10/03102003170748.asp>

¹⁷ Есин сделал это заявление на семинаре, проводившемся Центром стратегических и международных исследований и Фондом Карнеги за международный мир, 3 октября 2003 года. См. сообщение об этом семинаре по адресу: http://www.sgpproject.org/events/2003_oct03_washington.html

После того как Договор СНВ-2 прекратил свое существование, а русские получили возможность развертывать ранние поколения ракет с разделяющимися боеголовками, они уже не испытывали острой необходимости тратить деньги на модернизацию стратегических сил. Эти средства можно было израсходовать на сокращение, реструктуризацию, перевооружение и реформирование сил общего назначения.

Другим результатом такого поворота событий стало то, что состав стратегических ядерных сил мог по сути не меняться и оставаться таким, каким был в годы холодной войны. Если бы Договор СНВ-2 выполнялся, то увеличилось бы количество боеголовок морского базирования, потому что на суше разрешалось развертывать только ракеты с одной боеголовкой. В этом случае русским пришлось бы осуществить глубокую реструктуризацию стратегических сил в условиях недостатка средств на какие бы то ни было военные закупки, не говоря уже о закупках систем ядерного оружия. Именно эту необходимость, обусловленную Договором СНВ-2, возможно, имел в виду Сергеев, настаивая на продолжении выделения больших средств на ядерные силы, несмотря на общие бюджетные проблемы вооруженных сил.

На позицию должностных лиц, принимающих решения по вопросам обороны, несомненно повлияли также трудности, с которыми было сопряжено оснащение вооружением военно-морских сил в 1990-е годы. Стратегическая подводная лодка "Юрий Долгорукий" весь этот период находилась в стадии строительства, очевидно ввиду нехватки средств на его завершение. Подлодку предполагалось оснастить корабельным ракетным комплексом, однако — видимо, из-за технических проблем — от него пришлось отказаться. Наконец, в августе 2000 года одна из самых современных российских подлодок, "Курск", затонула, находясь в подводном положении, по-видимому вследствие взрыва торпеды на борту лодки. Поэтому на исходе 1990-х годов военно-морской флот находился в невыгодном с технической точки зрения положении и не мог занять доминирующие позиции в российском стратегическом арсенале. Квашнин, скорее всего, выразил свое разочарование таким положением дел, когда настаивал на том, чтобы, отодвинув ядерные системы на второй план, отдать предпочтение модернизации обычных вооруженных сил.

Алексей Арбатов, в то время председатель думского Комитета по обороне, ярко обрисовал в ноябре 2000 года спор Сергеева с

Квашниным, когда писал о трудностях изыскания достаточных ресурсов для финансирования военных нужд Российской Федерации: "Выход из этой дилеммы тесно связан с решением двух других ключевых проблем военной политики. Одна — выбор приоритета между стратегическими ядерными силами (СЯС) и силами общего назначения (СОН). По данному вопросу высшее военное руководство России не имеет согласованной точки зрения; более того, помимо личных и ведомственных мотивов эта тема вызвала столь острый конфликт между руководством министерства обороны и Генштабом, что он вылился в беспрецедентное публичное разбирательство летом 2000 года. По существу, под шелухой официальных доктринальных положений в России сейчас есть две военные доктрины со всеми вытекающими последствиями"¹⁸.

Далее Арбатов пишет, что от выбора между этими двумя доктринами во многом зависят как структура военного бюджета, так и его максимальные пределы. Если Россия будет ориентироваться на СОН, то, конечно, армии в 0,8 млн. человек будет недостаточно; фактически России может понадобиться в два или три раза больше военнослужащих, чем те 1,2 млн., которые ныне состоят на действительной военной службе. В этом случае 85 процентов оборонного бюджета уйдет на содержание личного состава, и только 15 процентов — на модернизацию стратегических ядерных сил. Второй вариант доктрины при сокращении армии до 0,8 млн. военнослужащих позволит снизить расходы на личный состав и довести бюджетную структуру содержания/инвестиции до пропорции 50:50, начать широкомасштабное перевооружение не только СЯС, но и СОН, а заодно значительно повысить боевую подготовку войск и жизненный уровень офицерского состава¹⁹.

В свете этого спор Сергеева с Квашниным стал центральным эпизодом борьбы за будущее российских вооруженных сил и оказал соответствующее влияние на процесс реформы и на бюджет. Он представляет собой столкновение двух различных точек зрения на методы отражения основных угроз, с которыми может столкнуться Российская Федерация в грядущие годы.

¹⁸ Алексей Арбатов. Дилеммы военной политики в России. — *Независимая газета*, 16 ноября 2000 г., http://ng.ru/printed/ideas/2000-11-16/8_dilemma.html

¹⁹ Там же.

По мнению Квашнина, основную угрозу для России в целом представляли региональные конфликты, такие как чеченская война, которым следует противопоставить компактные, эффективные обычные вооруженные силы. С его точки зрения, в таких боевых действиях ядерные силы не могут быть использованы. Самыми неотложными задачами представлялись модернизация и укрепление обычных сил.

Из концепции угрозы, предложенной Сергеевым, напротив, следует вывод, что только сохранение мощных стратегических ядерных сил позволит Российской Федерации противостоять стратегическим соперникам, таким как Соединенные Штаты и НАТО, а также новым региональным силам. С его точки зрения, мощные ядерные силы позволяют держать под контролем все угрозы, и мощные средства ядерного сдерживания равнозначны сильной России. Из этого следует, что нет такой уж острой необходимости в модернизации обычных вооруженных сил.

Стоило ли в октябре 2003 года объявлять о завершении реформы российских вооруженных сил? Едва ли. Даже по фактам, приведенным Путиным и Ивановым в их публичных выступлениях, можно сделать вывод, что реформа все еще была далеко не закончена, прежде всего в плане перехода вооруженных сил от призыва на контрактную основу.

Тем не менее можно говорить об "улаживании" спора по поводу приоритетности ядерных или обычных сил. Ни Квашнин, настаивающий на "денуклеаризации" российских вооруженных сил, ни Сергеев с его упором на мощные стратегические ядерные силы и соответствующий объем ассигнований не были абсолютно правы. Но доля истины содержалась в аргументах каждого из них.

Путь к компромиссу, как говорилось выше, открылся после того, как не вступил в силу Договор СНВ-2. Российская Федерация, избавившись от ограничений по этому договору, изыскала возможность сохранить стратегическое ядерное оружие "без особых затрат", чем было снято главное противоречие, мешавшее проведению российской политики в области безопасности: пока стратегическое ядерное оружие остается основным средством обеспечения национальной безопасности, его необходимо содержать и модернизировать. Однако на эти цели требуется весьма большая доля скудных бюджетных ресурсов, и оставшихся средств может не хватить для реформирования обычных вооруженных сил России. С разрешением этого противоречия прогресс в деле реформирования обычных сил, возможно, ускорится.

НЕСТРАТЕГИЧЕСКОЕ ЯДЕРНОЕ ОРУЖИЕ В ВОЕННОЙ ДОКТРИНЕ РОССИИ

Улаживание противоречия между стратегическими ядерными и обычными силами, по крайней мере до настоящего времени, не затрагивало вопроса о месте нестратегического ядерного оружия в военной доктрине России. Одна из странностей спора Сергеева с Квашниным заключается в том, что он происходил на фоне достигнутого в ту пору консенсуса, хотя бы в теории, относительно целесообразности использования нестратегического ядерного оружия для восполнения слабости российских обычных вооруженных сил.

В апреле 2000 года был обнародован новый вариант российской военной доктрины, отличающийся от прежних только особым акцентом на роль и значимость ядерного оружия как средства сдерживания и отражения нападения на российскую территорию. Еще раньше, в январе 2000 года, была опубликована новая концепция национальной безопасности, где акцент был сделан на том же тезисе. Характеризуя эту концепцию, тогдашний секретарь Совета безопасности Сергей Иванов так высказался по вопросу о ядерном оружии: "Россия никогда не говорила и не говорит сейчас, что применит ядерное оружие первой, но в то же время Россия не утверждает, что не применит ядерное оружие, если подвергнется полномасштабной агрессии, представляющей прямую угрозу развала России или угрозу самому ее существованию"²⁰.

В доктрине подчеркивалось, что Россия оставляет за собой право на применение ядерного оружия даже в ответ на агрессию с применением обычного оружия в критических для национальной безопасности России ситуациях. Учения "Запад — 99" проходили по сценарию, лежащему в основе этой доктрины: силы противника (под ними явно подразумевались НАТО в союзе с региональными противниками России) вторглись на рос-

²⁰ Интервью с Сергеем Ивановым "Security Council Chief Says New Concept 'Unique'". — *ITAR-TASS*, February 24, 2000, in FBIS-SOV-2000-0224 Текст доктрины можно также найти в *Независимой газете* от 22 апреля 2000 г. — "Военная доктрина Российской Федерации", а также по адресу: http://ng.ru/printed/politics/2000-04-22/5_doktrina.html

сийскую территорию, одновременно атакуя стратегические объекты на территории России, такие как атомные электростанции, с помощью высокоточного обычного оружия. В ответ Россия подняла в воздух бомбардировщики, оснащенные ядерными крылатыми ракетами воздушного пуска, для нанесения удара по вражеской территории.

Такие угрозы российской территории могут исходить как от стратегического оружия дальнего действия Соединенных Штатов, так и со стороны региональных противников. Любопытно поэтому, что самым большим новшеством Концепции национальной безопасности 2000 года стало положение о том, что нестратегическое ядерное оружие может быть в ограниченных масштабах применено для отражения нападения с использованием обычных вооружений, чтобы не провоцировать дальнейшую эскалацию конфликта и полномасштабное применение ядерного оружия. Концепция, по сути, вновь подтвердила давно провозглашенную политику, предусматривающую применение ядерных сил для отражения нападения на территорию Российской Федерации с использованием любого оружия — ядерного, химического, биологического или обычного²¹.

В другом смысле, однако, представление о том, что ограниченный ядерный ответ может быть использован для деэскалации конфликта, является отходом от старой доктрины советских времен, в которой подчеркивалась неизбежность быстрого повышения уровня конфликта в качестве противовеса позиции США. В ту эпоху Соединенные Штаты утверждали, что они могут прибегнуть к ограниченному ядерному удару для отражения широкомасштабного нападения Советов на Западную Европу с помощью обычных сил. Включение этой идеи в российскую ядерную политику, по-видимому, показывает, что положение изменилось на диаметрально противоположное: теперь Россия рассматривает возможность ограниченного применения ядерного оружия, чтобы компенсировать свою слабость перед лицом решительного и мощного регионального агрессора.

Утверждение этой позиции совпало с волной антиамериканских настроений в российском обществе и среди основных элит,

²¹ Ценный комментарий по поводу увязки учений "Запад-99" с этой концепцией безопасности можно найти в: *Nikolai Sokov. Russia's New National Security Concept: The Nuclear Angle*, <http://cns.miis.edu/pubs/reports/sokov2.htm>

в том числе среди генералитета. В августе 1999 года опрос общественного мнения показывал, например, что Соединенные Штаты возглавляли список стран, считавшихся наиболее вероятными инициаторами ядерной войны²². Военные ястребы критиковали "гегемонистские" настроения США, а в широкомасштабных военных учениях США фигурировали как вероятный участник региональных конфликтов, направленных против России. Как указывалось выше, в одном из таких учений, "Запад — 99", агрессия отражалась только с помощью российского ядерного оружия.

Такого рода антиамериканизм был важным явлением российской действительности того периода, но за ним скрывалась немаловажная тенденция, проявившаяся в российской политике в отношении ядерной безопасности: ядерное оружие может быть применено не только в широкомасштабной войне коалиций, предусматривающей обмен ударами с какой-либо ведущей державой, такой как Соединенные Штаты. Оно может быть использовано также в конфликтах на периферии России, где у русских не будет иного способа противодействовать нападению с применением оружия массового поражения — химического или биологического, либо удару небольших, но мощных обычных сил против объектов, которым Россия придает стратегическое значение.

Следует также отметить, что эта идея возникла не впервые. Еще в середине 1980-х годов Советы проявляли обеспокоенность тем, что они окрестили "нападением на советскую территорию стратегических обычных сил". В те времена они выражали тревогу по поводу новых американских крылатых ракет дальнего действия класса "воздух — земля", способных нести как обычные, так и ядерные боеголовки. Советы тогда высказывали опасение, что они не сумеют отличить ядерное нападение от обычного и потому будут вынуждены либо относиться к нападению как к ядерному, либо упустить возможность тактического предупреждения. При таком развитии событий "стратегическое" обычное оружие может лишить их возможности ограничить ущерб от ядерного удара²³.

²² Igor Khripunov. Last Leg of the Triad: Russia's Strategic Rocket Forces. — *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 56, no. 4 (July/August 2000), pp. 58-64.

²³ Обсуждение этого этапа развития советской доктрины можно найти в: Rose Gottemoeller. Land-Attack Cruise Missiles. *Adelphi Paper*, no. 226. London: International Institute for Strategic Studies, winter 1987/88, pp. 18-19.

В то время Советы не подчеркивали "деэскалационный" характер ограниченного ядерного реагирования — напротив, они нередко высказывали опасения, что удар крылатыми ракетами по советской территории, даже если окажется, что они оснащены обычными боеголовками, может привести к полномасштабной ядерной войне. При этом они настаивали на том, что такой ответ не будет противоречить советской политике неприменения первыми ядерного оружия, поскольку им пришлось бы реагировать на предупреждение о ядерном нападении — и коль скоро противник нанес такой удар, они имеют полное право на ответ. Если даже выяснится, что крылатые ракеты оснащены обычными боеголовками, Советы будут вынуждены реагировать на "ядерное" предупреждение.

Такая несколько растяжимая интерпретация доктрины неприменения первыми ядерного оружия, преобладавшая в брежневскую эпоху, объясняет, почему советский военный истеблишмент так протестовал против этого принципа в середине 1980-х годов. Советское высшее командование и некоторые руководители стран Варшавского договора — особенно восточные немцы — всегда испытывали обеспокоенность по поводу того, что этот пропагандистский, на их взгляд, тезис затруднит оперативное планирование и принятие решений в ядерной области²⁴.

После распада Советского Союза в 1991 году российское военное руководство не мешкая отказалось от советской доктрины неприменения первыми ядерного оружия в пользу подхода, который обеспечил бы ему большую свободу действий, особенно учитывая слабость остаточных российских обычных вооруженных сил. В 1993 году доктрину неприменения первыми ядерного оружия заменила новая, практически идентичная военной доктрине Соединенных Штатов. Как сказал тогда директор Института США и Канады Сергей Рогов, "Россия может применить ядерное оружие, если потерпит неудачу или пораже-

²⁴ Текст брежневской декларации о принятии доктрины неприменения первыми ядерного оружия был зачитан министром иностранных дел Анатолием Громыко 12 июня 1982 года на специальной сессии по разоружению Генеральной Ассамблеи ООН. Таким образом, эта декларация существовала чуть больше десяти лет, до крушения Советского Союза, предопределившего ее отмену. Текст послания Брежнева можно найти в: *Documents on Disarmament*, 1982, pp. 349-352.

ние в обычном конфликте, в таком случае Россия первой применит это оружие"²⁵.

РОЛЬ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ В ЯДЕРНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ И ЕГО БУДУЩЕЕ

В зависимости от того, от имени какой страны это говорится, контроль над вооружениями в советско-американских и российско-американских отношениях в области сокращения ядерных вооружений был потрясающим успехом, скромным, но полезным шагом или катастрофическим провалом. Каждая из этих оценок опирается на конкретные примеры, говорящие в ее пользу, — и в самом деле, можно найти яркое подтверждение любого вывода. Более того, у каждой из сторон, сидевших за столом переговоров, есть свой любимый "конек". Соединенные Штаты, например, любят ссылаться на Договор о ядерных силах промежуточной дальности (ЯСПД) как несомненный успех, поскольку он наложил запрет на целый класс ядерных ракет²⁶. Но с точки зрения ряда российских военных, Договор о ЯСПД создает для них проблемы, потому что такие ракеты могли бы им потребоваться для отражения потенциальной угрозы со стороны Китая. Напротив, до выхода Соединенных Штатов из договора по ПРО в 2002 году российские эксперты считали этот договор неоспоримым успехом. Когда он прекратил свое существование, они не слишком сожалели об этом. На самом деле, как отмечалось выше, они использовали это как удобный предлог, чтобы избавиться от СНВ-2.

²⁵ Текст российской ядерной доктрины 1993 года можно найти в: "The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation", <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html>. Комментарий Рогова можно найти в Пресс-брифинге Сергея Рогова, президента Центра национальной безопасности и международных отношений, по вопросам новой военной доктрины РФ, см. "Press Briefing by Sergei Rogov, President of the National Security and International Relations Center, on New RF Military Doctrine", in Federal Information Systems Corporation, November 29, 1993.

²⁶ Договор о ракетах промежуточной дальности запретил ракеты с радиусом от 500 до 5500 км. Текст договора, а также его краткое изложение и анализ можно найти в: *Graham and LaVera. Cornerstones of Security*, pp. 512-591.

Наверное, правильнее всего было бы сказать, что соглашения о контроле над вооружениями, заключенные в результате переговоров, или односторонние инициативы ничем не отличаются от любого другого инструмента политики. Они могут быть успешными и терпеть фиаско в различные периоды их срока действия. Наибольший успех достигается, когда политический процесс набрал силу или когда к нему приковано пристальное внимание и общественный интерес. Как только динамика снижается, вероятность провала увеличивается. Иногда отсутствие динамики просто приводит к паузе, во время которой соглашение или инициатива вызревает. А при иных обстоятельствах успех на раннем этапе может быть сведен на нет разногласиями и ожесточением, возникшими на более позднем этапе реализации.

Договор СНВ-1 является примером как блестящего успеха, так и проблем, возникающих в процессе реализации. В основу СНВ-1 был положен более эффективный контроль, соглашение о котором было достигнуто в ходе переговоров по ракетам промежуточной дальности, оснащенным ядерными боеголовками. Фактически запрещение этих ракет было достигнуто только благодаря вынужденному согласию советской стороны на проведение инспекций на местах, после того как она многие годы этому противилась. Положение об инспекциях на местах было предусмотрено протоколом к Договору СНВ-1 о проведении инспекций, и это позволило Соединенным Штатам и Советскому Союзу рассмотреть вопрос о реальном масштабном сокращении стратегических ядерных вооружений — примерно с 12 тыс. пусковых установок ядерных ракет, развернутых каждой стороной, до 6 тыс.²⁷

Реализация СНВ-1 проходила довольно гладко и даже ускори-лась после распада Советского Союза ввиду необходимости

²⁷ Протокол об инспекциях к Договору СНВ-1 или, точнее, несколько протоколов приводятся в источнике, указанном в предыдущей сноске, *ibid.*, pp. 932-1167. Как отмечают Грэхем и ЛаВера, "Договор СНВ-1 включает невероятное количество документов. Во-первых, это сам договор; плюс тридцать восемь согласованных заявлений по таким вопросам, как отказ от передачи стратегических видов наступательных вооружений, атрибуция головных частей СС-11, военные операции с применением стратегического оружия за пределами национальной территории, отношение Договора СНВ и Договора о ядерных силах промежуточной дальности (ЯСПД), вес полезной нагрузки новых типов ракет, развернутых до восьмого испытательного полета... и т. д.". См. *ibid.*, p. 882.

вывоза почти 4 тыс. ядерных боеголовок с территории Украины, Казахстана и Белоруссии, а также уничтожения или передислокации их пусковых установок²⁸. Ускорение было достигнуто совместными советско-американскими усилиями, которые часто называют программой Нанна – Лугара по именам ее создателей, сенаторов Сэма Нанна и Ричарда Лугара. Официально именуемая программой по совместному сокращению угрозы (ССУ), она более детально рассматривается ниже.

Однако позднее усложненность протокола об инспекциях к Договору СНВ-1 привела к разногласиям в процессе его реализации. И Соединенные Штаты, и Россия жаловались на неточности и даже нарушения в процессе реализации договора — разногласия, которые обе стороны долгое время не могли урегулировать в Совместной комиссии по соблюдению и инспекциям — органа, контролирующего соблюдение условий договора. Таким образом, эйфория по поводу СНВ-1 на раннем этапе сменилась разочарованием во второй половине 1990-х годов. В результате, когда Джордж Буш-младший стал президентом в 2001 году, его администрация начала изыскивать способы контроля над вооружениями без заключения детально проработанных договоров. Она снова сделала упор на параллельные односторонние меры, применявшиеся начиная с 1990 года.

Президент Джордж Буш-старший впервые предложил концепцию параллельного одностороннего сокращения вооружений президенту Горбачеву в 1990 году и вторично — президенту Борису Ельцину в 1991 году. Идея была зафиксирована в так называемых президентских ядерных инициативах (ПЯИ), ставивших целью снять с вооружения нестратегическое ядерное оружие и приступить к его уничтожению быстрее, чем это было бы возможно в результате официальных переговоров о контроле над вооружениями. Президенты согласились предпринять односторонние шаги по сокращению вооружений без официального инспектирования или выполнения каждой стороной юридически закрепленных требований договора.

²⁸ Среди систем ядерного оружия были передислоцированы только мобильные ракеты СС-25 из Белоруссии; МБР с одной боеголовкой и бомбардировщики, базировавшиеся в Украине и Казахстане, были уничтожены или (это касается некоторых бомбардировщиков) возвращены в Россию и преобразованы в обычное вооружение.

И вновь эти инициативы были достаточно успешными: и Соединенные Штаты, и Россия использовали их как механизм снижения роли ядерного оружия в нестратегических ядерных силах. Но, поскольку стороны не согласовали порядок реализации, ПЯИ тоже породили неопределенность и напряжение. Российская сторона, например, утверждала, что она действительно отказалась от оперативного развертывания этих нестратегических вооружений. Однако они также утверждали, что в отсутствие имеющих обязательную силу требований договора и в соответствии с российским законодательством они по-прежнему обязаны финансировать содержание и подготовку войск, как если бы те же самые ядерные системы оставались на вооружении²⁹.

Напротив, Соединенные Штаты были только рады экономии бюджетных средств при исчезновении объекта финансирования. Поэтому некоторые виды вооруженных сил США, например надводные военно-морские корабли, не занимались больше ежедневной подготовкой к ядерным операциям. Эта разница в подходе привела к возникновению напряженности между Соединенными Штатами и Россией и неясности в отношении того, действительно ли Россия снижает уровень готовности нестратегических ядерных сил. Некоторые американские наблюдатели указывали, что, несмотря на ПЯИ, Российская Федерация продолжает усиленную подготовку, полностью сохраняя свой потенциал по использованию нестратегического ядерного оружия в региональных конфликтах.

Итак, ни заключенные договоры, ни односторонние меры не привели к безоговорочному успеху контроля над вооружениями в первое десятилетие после окончания холодной войны. Однако и то и другое обеспечило некоторый прогресс в сокращении ядерных вооружений оперативного развертывания. Более того, преимущества и недостатки каждого из этих подходов подтолкнули к созданию нового инструмента — Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений, известного также как Московский договор.

Переговоры по этому договору заняли несколько месяцев — с конца 2001 до начала 2002 года, тогда как на согласование СНВ-1

²⁹ Более подробно этот вопрос рассматривается в: *Rose Gottemoeller. Offense, Defense, and Unilateralism in Strategic Arms Control. — Arms Control Today*, vol. 31, no. 7 (September 2001).

ушло несколько лет. В отличие от 500-страничного СНВ-1, Московский договор уместился менее чем на трех страницах³⁰. В нем содержится ясное и простое обязательство сократить к 2012 году число "стратегических ядерных боеголовок оперативного развертывания" до 1700–2200. Это сокращение сначала было объявлено в односторонних декларациях президента Буша и президента Путина. Однако Московский договор превратил эти заявления в юридически обязательный документ, ратифицированный Конгрессом США и российской Думой.

Одним словом, Московский договор представляет собой гибрид имеющих обязательную юридическую силу соглашений и параллельных односторонних решений, подобных ПЯИ. Слишком рано предрекать его успех или неудачу, но можно указать, по крайней мере, на три фактора, говорящих в пользу его успеха. Во-первых, Соединенные Штаты и Россия должны по-прежнему выполнять СНВ-1 в соответствии с его условиями, к чему призывает Московский договор. Во-вторых, обе страны должны создать работоспособный и эффективный орган по его реализации, к чему также обязывает договор. В-третьих, обе стороны должны хотеть продвигаться вперед в рабочих группах, учрежденных при Консультативной группе по стратегической безопасности, которую возглавляют министры иностранных дел и обороны Соединенных Штатов и России. В задачу рабочих групп входит обеспечение дополнительной прозрачности и других мер, способствующих реализации договора, к чему призывает президентская декларация, сделанная в связи с подписанием договора. К данному моменту каждая из указанных задач выглядит довольно туманной вследствие недостаточного взаимодействия российской и американской сторон. Итак, реализация Московского договора в настоящее время остается проблематичной.

С точки зрения успехов и неудач 1990-х годов заслуживают внимания еще две американо-российские попытки контроля над вооружениями. Странно, что соглашение, которое, казалось, имело все шансы на успех, — Хельсинкское рамочное соглашение 1997 года — закончилось самым настоящим провалом. Соглашение же, которое изначально казалось обреченным на не-

³⁰ Текст, резюме и анализ договора вместе с Совместной декларацией о новых стратегических отношениях между Соединенными Штатами и Россией можно найти в: *Graham and LaVera. Cornerstones of Security*, pp. 1453-1455.

удачу, — Соглашение о разграничении между системами противоракетной обороны театра военных действий (ПРО ТВД) и стратегическими системами ПРО, один из нью-йоркских протоколов, подписанный также в 1997 году, — еще может рассчитывать на определенный успех.

Хельсинкское рамочное соглашение заложило фундамент будущего российско-американского сокращения стратегических вооружений после выполнения СНВ-2³¹. В нем определены основные цели Договора СНВ-3, в том числе сокращение развернутых ракетных установок до 2000–2500 и впервые — меры по проверке уничтожения ядерных боеголовок. Уничтожение боеголовок должно было пойти дальше традиционного подхода, использовавшегося на переговорах об ограничении стратегических вооружений (ОСВ) и СНВ, в которых делался упор на уничтожение ракетоносителей — крупных объектов, доступных наблюдению с большого расстояния, в том числе с помощью технических средств (спутников) из космоса. Проверка уничтожения боеголовок прежде всего потребовала бы от каждой из сторон разрешить другой стороне доступ на территорию особо секретных объектов, где размещаются установки ядерного оружия. Хельсинкское соглашение также поставило цель — проведение переговоров о сокращении нестратегических видов ядерного оружия и решение некоторых застарелых проблем, например обеспокоенности России по поводу американских программ крылатых ракет морского базирования.

С 1998 по 2000 год Соединенные Штаты и Россия провели ряд дискуссий на основе и в рамках Хельсинкского соглашения, не формализованных до уровня переговоров. В то время администрация Клинтона добивалась от России внесения поправок в договор ПРО, чтобы получить разрешение на развертывание ограниченной системы противоракетной обороны. Россия противилась этому, а также идее разработки мер, позволяющих контролировать уничтожение боеголовок. В этих условиях Соединенные Штаты не хотели приступать к полномасштабным переговорам по СНВ-3.

³¹ Полный текст хельсинкского документа, "Joint Statement on the Parameters of Future Nuclear Reduction", можно найти по адресу: <http://www.usis.fi/whatshap/summit30.htm> Комментарий к нему можно найти по адресу: <http://www.nti.org/db/nisprofs/over/helsinki.htm>

Фактически ни Вашингтон, ни Москва не были готовы к новому раунду переговоров о контроле над вооружениями в духе холодной войны. Русские постоянно жаловались на высокую стоимость переговоров в Женеве, а американцы все время оглядывались на своих оппонентов в Вашингтоне, прежде всего на контролируемый республиканцами Конгресс. Принимая во внимание эти жалобы, президенты Клинтон и Ельцин, срок президентских полномочий которых подходил к концу, по-видимому, не хотели тратить политический капитал, необходимый для достижения соглашения по СНВ-3. Так, лишившись политического импульса, реализация Хельсинкского соглашения приостановилась³².

Одной из причин его невыполнения послужили трудности, с которыми столкнулась администрация Клинтона в Сенате, добиваясь ратификации нью-йоркских протоколов, одним из которых было Соглашение о разграничении ПРО ТВД³³. Соглашение о разграничении должно было четко разделить системы ПРО театра военных действий, не ограниченные договором по ПРО, от систем национальной противоракетной обороны (НПРО), которые подпадали под его действие. В нем также предусматривались способы проверки такого разграничения.

Соглашение о разграничении ПРО ТВД, как и другие нью-йоркские протоколы, вызвало ярость сенаторов-республиканцев, в первую очередь Джесси Хелмса, в то время председателя сенатского комитета по иностранным делам, потому что оно предоставляло возможность, опираясь на правовые нормы, развивать национальную противоракетную оборону в рамках ограничений, наложенных договором по ПРО. К тому времени стало ясно, что Хелмс и другие влиятельные сенаторы-республиканцы добивались окончательной отмены договора по ПРО. Они не

³² Более полно этот период американо-российского диалога в области контроля над вооружениями рассматривается в: *Rose Gottemoeller. Beyond Arms Control: How to Deal with Nuclear Weapons. Policy Brief no. 23.* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, February 2003.

³³ Нью-йоркские протоколы включали также соглашение о преемственности договора по ПРО, по которому Украина, Казахстан и Белоруссия становились участниками договора, как и Договора СНВ-1. Это было предметом острых разногласий с контролируемым республиканцами Сенатом. Текст нью-йоркских протоколов можно найти в: *The Arms Control Reporter*, (c)idds 10-97, 603.D.47-63.

хотели оказывать поддержку соглашению или голосовать в Сенате за его ратификацию, благодаря чему этот договор сохранился бы в силе.

Таким образом, Соглашение о разграничении ПРО ТВД, как и другие нью-йоркские протоколы, было, по сути, изначально обречено. Тем не менее это соглашение может еще сыграть определенную роль в двустороннем сотрудничестве. В настоящее время Российская Федерация и НАТО, а также Российская Федерация и Соединенные Штаты по отдельности разрабатывают проекты сотрудничества в области противоракетной технологии. Основные усилия НАТО нацелены на ПРО ТВД, тогда как американо-российские усилия — на программу национальной ПРО. Пока НАТО, Соединенные Штаты и Россия пытаются выбрать ту или иную форму сотрудничества, способы разграничения между технологиями национальной противоракетной обороны и ПРО ТВД и методы проверки этих различий могут помочь определить, какие проекты находятся в сфере компетенции НАТО, а какие следует рассматривать на двусторонней основе. Таким образом, хотя Соглашение о разграничении ПРО ТВД давно не используется, оно еще может сыграть положительную роль в качестве политического инструмента.

В связи с этим просматривается любопытный поворот в российско-американских отношениях — появление у России интереса к сотрудничеству в области противоракетной обороны. По мере того как русские смирялись с провалом договора по ПРО, в их высказываниях стала возникать интересная тема: система НПРО, которую хотят создать Соединенные Штаты, в обозримом будущем не представит никакой угрозы российским силам стратегического ядерного сдерживания. Поэтому России нет смысла слишком сильно беспокоиться по поводу разработки национальной противоракетной обороны США.

Вскоре после того как эта тема начала широко обсуждаться в России, появилась еще одна: если система национальной противоракетной обороны США не представляет угрозы для Российской Федерации, то российские компании могли бы спокойно сотрудничать с Соединенными Штатами в разработке технологий противоракетной обороны. Российская военная промышленность могла бы содействовать развитию системы НПРО Соединенных Штатов.

Хотя президенты США давно вынашивали идею советско-американского сотрудничества, а Рональд Рейган первым заго-

ворил о возможности сотрудничества в рамках своей программы "звездных войн", совместная работа над таким высокотехнологичным проектом, как противоракетная оборона, — непростая задача. Необходимость обмена секретной информацией, защита интеллектуальной собственности, согласование правил экспортного контроля — вот лишь некоторые проблемы, с которыми пришлось бы столкнуться в процессе подобного сотрудничества. Тем не менее важно, что после того, как договор по ПРО так и не был ратифицирован, в Москве произошли серьезные перемены, а представители аэрокосмической промышленности в основном предпринимали энергичные усилия для обеспечения успеха совместных проектов.

Поэтому бывшая обеспокоенность по поводу баланса между стратегическим наступательным и оборонительным вооружением на какое-то время уступила место энтузиазму в связи с сотрудничеством в области противоракетной обороны. Похоже, что этот энтузиазм целиком проистекал из уверенности русских в по-прежнему высокой боеспособности своих сил стратегического сдерживания. Какие бы виды противоракетной обороны ни развернули в обозримом будущем Соединенные Штаты, это не сведет на нет потенциал стратегического ядерного оружия России.

Российские эксперты не проявляют интереса к созданию национальной противоракетной обороны для своей страны — они совершенно справедливо ссылаются на то, что в российском военном бюджете просто не найдется средств для такого проекта³⁴. В связи с этим они пока, по-видимому, согласны играть вспомогательную роль в американских программах, не требуя разработки аналогичных систем для Российской Федерации.

Эта позиция во многом совпадает с той, которую впервые сформулировал Генеральный секретарь Юрий Андропов, после того как Рональд Рейган в марте 1983 года объявил о программе "звездных войн": Советскому Союзу нет нужды копировать каждую программу Соединенных Штатов, сказал Андропов, чтобы иметь возможность предпринять ответные шаги. Рациональные, эффективные и прежде всего более дешевые контрмеры могут

³⁴ Это не мешает российским экспертам говорить не без гордости, что в данный момент только они обладают действующей системой национальной противоракетной обороны — так называемой системой "Галоша", развернутой вокруг Москвы.

послужить адекватным ответом. Эта "андроповская стратегия" вновь кажется весьма актуальной сегодня, когда Россия изучает американскую программу национальной противоракетной обороны. И действительно, она, видимо, лежит в основе уверенности русских в том, что их аэрокосмическая промышленность способна сотрудничать в работе над программой НПРО.

СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ СОВМЕСТНОГО СНИЖЕНИЯ УГРОЗЫ И НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Кроме хорошо известных аспектов традиционных отношений в области контроля над вооружениями российско-американское сотрудничество после окончания холодной войны развивалось в двух главных направлениях: снижение ядерной угрозы и техническое сотрудничество в сфере безопасности хранения, сохранности и прозрачности ядерного оружия. Среди новейших тенденций можно назвать те, что проистекают из программы Совместного снижения угрозы (ССУ) и связанных с ней программ в области нераспространения. Они позволили Соединенным Штатам наладить непосредственный контакт с российским оборонным комплексом для совместного уничтожения ряда российских систем вооружения и обеспечения сохранности российских ядерных материалов и боеголовок.

Программы, обычно именуемые ССУ, осуществлялись министерством обороны США через Оборонное агентство по сокращению угрозы. Они сосредоточили свои усилия на уничтожении ракет и пусковых шахт, подводных лодок и бомбардировщиков из стратегического арсенала Российской Федерации или ракет и бомбардировщиков, которые оставались в Казахстане и Украине после распада Советского Союза. В последующие годы, когда уничтожение было завершено, программа ССУ в большей мере сосредоточилась на хранении боеголовок в сотрудничестве с 12-м Главным управлением министерства обороны, отвечающим за контроль над боеголовками. Программа ССУ взяла на себя ответственность за сооружение ряда крупных объектов, таких как хранилище плутония на "Маяке". Реализация этой программы должна также начаться на заводе по уничтожению химического оружия в Щучьем, хотя строительство откладывается из-за обеспеченности по поводу существовавших в советский период запасов химического оружия. До тех пор пока Россия не обеспечит

большую прозрачность своих arsenалов советских времен, Соединенные Штаты не начнут работу в Щучьем³⁵.

Министерство энергетики США направляет основные усилия на обеспечение сохранности боеголовок и материалов, пригодных для производства оружия, и их учет. Поскольку в России имеется 600 метрических тонн высокообогащенного урана (ВОУ), не использованного для производства вооружений, и приблизительно 100 метрических тонн плутония, это непростая задача. Министерство энергетики совместно со своим партнером — министерством по атомной энергии (Минатомом) отвечает также за проекты по уничтожению этих материалов. Самым успешным образом пока идет ликвидация ВОУ, который обладает рыночной ценностью в секторе атомной энергетики; она осуществляется посредством коммерческих операций, именуемых "сделками с ВОУ". Плутоний не обладает непосредственной рыночной стоимостью, поэтому его уничтожение, будучи сложным, в основном субсидируется правительствами. До сих пор реализация программы ликвидации плутония еще не началась³⁶.

Государственный департамент США руководит еще одним видом программ, так называемыми программами утечки мозгов, которые ставят своей задачей обеспечение заработной платой российских ученых, специалистов по вооружениям. Эти программы играли важную роль в том, чтобы предотвратить отъезд таких специалистов за рубеж, особенно в страны, представляющие опасность с точки зрения ядерного нераспространения, в тот период, когда в бывшем Советском Союзе многие из них не получали заработной платы. Главная программа предотвращения

³⁵ Оборонное агентство по сокращению угрозы предоставляет полезные сводки информации о статусе программ по совместному сокращению угрозы. Этот материал в сжатом виде помещается по адресу: http://www.dtra.mil/ctr/ctr_score.html

³⁶ С точки зрения федерального бюджета программы министерства энергетики не являются частью программ ССУ министерства обороны, хотя в средствах массовой информации зачастую не проводится такого различия. "Сокращение угрозы" или "совместное сокращение угрозы" часто обозначает весь спектр разнообразных форм сотрудничества с Россией и новыми независимыми государствами в области ядерного нераспространения. Интересную дискуссию о программах сотрудничества по ядерному нераспространению министерства энергетики и смежных проблемах можно найти на сайте: Nuclear Threat Initiative, "Controlling Nuclear Warheads and Materials", http://www.nti.org/e_research/cnwm/overview/issue.asp

утечки мозгов осуществляется Международным центром науки и технологий в Москве (и его украинским аналогом — Центром науки и технологий в Киеве), многосторонней организацией, функционирующей под эгидой Государственного департамента США. Министерство энергетики ведет две более узкие программы: программу "Инициативы по предотвращению распространения" и Инициативу ядерных городов (ИЯГ), которые явились результатом особых взаимоотношений лабораторий по разработке вооружений министерства энергетики с лабораториями — партнерами российского военно-промышленного комплекса.

Эти программы увенчались определенным успехом, удерживая российских специалистов по разработке вооружений в их лабораториях. В рамках ИЯГ начался процесс перевода ученых из ВПК по мере его сокращения на работу в гражданский сектор. Однако эти программы во многом отличаются от ряда программ по сокращению угрозы, цель которых — уничтожение систем вооружения и успех реализации которых можно измерить. По этой причине они часто не находят политической поддержки, и на них не выделяются бюджетные средства. Действительно, двусторонние соглашения, лежащие в основе ИЯГ, потеряли силу в сентябре 2003 года якобы ввиду технических причин правового характера, хотя, скорее всего, это произошло из-за отсутствия у администрации Буша желания ее осуществлять.

Десятилетие сотрудничества по проектам сокращения угрозы и нераспространения ядерного оружия, начавшееся после распада Советского Союза, явилось важным шагом вперед в российско-американском сотрудничестве в области ядерного оружия. Успехи и уроки, которые можно извлечь из этого сотрудничества, позволяют задуматься над новыми подходами к контролю над вооружением, а также к двустороннему взаимодействию по таким "проблемным" в смысле ядерного нераспространения странам, как Иран и Северная Корея.

НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ КОНТРОЛЯ НАД ЯДЕРНЫМ ОРУЖИЕМ

Неразрывная взаимосвязь между традиционными договорами о контроле над вооружением и программами по сокращению угрозы существовала всегда. Например, как говорилось выше, с самого начала своей реализации в 1992 году программа по ССУ

опиралась на график сокращения вооружений согласно Договору СНВ-1, который обеспечивал для нее рабочую программу в России. В СНВ-1 содержался подробный согласованный график уничтожения бомбардировщиков, ракет и подводных лодок. В 1992 году сенаторы Нанн и Лугар составили первоначальный законопроект о ССУ, просто включив в него этот график в качестве рабочей программы, подлежащей выполнению для уничтожения систем вооружения в рамках новой совместной программы.

Теперь ситуация диаметрально противоположная: программы ССУ способствуют прогрессу в области контроля над вооружением. Новый Московский договор о сокращении стратегических наступательных вооружений, подписанный президентами Бушем и Путиным в мае 2002 года, не включает график сокращения. Но процесс предоставления подрядов по программам ССУ настолько отработан, что благодаря ему можно добиться прозрачности процесса сокращения вооружений в России. Фактически любой контракт по программе ССУ содержит больше информации, чем можно было бы получить только в связи с Договором СНВ.

Дело в том, что программа ССУ действует как программа помощи России со стороны США, поэтому у русских нет таких же возможностей развития технического сотрудничества на американских объектах по уничтожению. Фактически они лишены той прозрачности, которая должна вытекать из этих отношений. В идеале российские компании должны были бы обладать равными правами на участие в конкурсе на получение контрактов по уничтожению систем американского оружия. Но учитывая высокую конкуренцию при предоставлении оборонных контрактов в США, это крайне маловероятно. Можно получить небольшие субподряды, например на утилизацию металлолома. Российские эксперты говорят, что даже небольшие символические проекты такого типа способствовали бы укреплению уверенности Москвы.

Другой путь мог бы заключаться в том, чтобы сделать процесс предоставления контрактов в США открытым для русских. Когда контракт об уничтожении той или иной системы американского оружия заключен с американской компанией, можно было бы пригласить русских на брифинг с участием представителей правительства и промышленности, посвященный графику и месту выполнения работ. В зависимости от требований относительно конфиденциальности им также может быть разрешено иметь копии контрактных документов, которые помогли бы им

отслеживать ход работы с помощью национальных технических средств проверки, например с помощью спутников. По существу, предоставление русским таких контрактных документов расширило бы требования по обмену информацией, которые все еще будут действовать в связи с реализацией СНВ-1.

Итак, хотя механизмы осуществления совместного сокращения угрозы с американской и российской сторон различны, опыт, приобретенный в ходе реализации программы, может, тем не менее, быть использован для разработки мер, благодаря которым у русских появится уверенность в уничтожении американских систем вооружения. Обеспечение равной уверенности с обеих сторон исключительно важно. Информация, получаемая таким образом, будет намного обширнее той, которая становится доступной в результате обмена сведениями в рамках Договора СНВ-1.

Другая внедряемая в настоящее время инновация — это сотрудничество в области разработки технологий и процедур для нового этапа контроля и нераспространения. За истекшее десятилетие реализована целая серия технических соглашений и мероприятий, начиная с сотрудничества между американскими и российскими лабораториями по разработке вооружений, развивающегося с 1992 года, и кончая официальными межправительственными соглашениями. Два из них — это Соглашение об обмене информацией в области сохранности и безопасности ядерных боеприпасов (WSSX) и Соглашение о закупках высокообогащенного урана, обеспечивающее прозрачность сделок с БОУ.

WSSX, в реализации которого заняты министерства обороны и энергетики США и российские министерство обороны и министерство по атомной энергии, обеспечивает совместную работу над технологиями и процедурами улучшения сохранности и безопасности ядерных боеголовок. Соглашения о прозрачности БОУ должны усилить уверенность в том, что обогащенный уран, указанный в соглашении, действительно поступает с демонтированных систем вооружения, а не из каких-то других арсеналов³⁷.

Эти соглашения важны, поскольку они создали широкую сеть научных и технических связей между Соединенными Штатами и Россией, которую можно использовать для эффективно-

³⁷ В годы холодной войны Советский Союз произвел более 1000 метрических тонн высокообогащенного урана, который был использован частично в военных целях, частично на топливо для флота, частично для производства электроэнергии и для научных исследований.

го решения новых сложных задач контроля над вооружениями. Как, например, разработать систему отслеживания демонтажа боеголовок, не затрагивая секретную информацию? Совместные российско-американские группы уже работают над необходимыми технологиями и процедурами. Можно ли создать систему, которая отличала бы вооружения от материалов невоенного назначения, опять-таки не нарушая требований секретности? Российские и американские эксперты работают как раз над этим — технологией информационного барьера, чтобы ее можно было использовать для обеспечения требований прозрачности на объекте по хранению плутония предприятия "Маяк".

Нет такой задачи, связанной с сокращением вооружений и контролем над ними, для решения которой американское и российское научное и техническое сообщества не могли бы создать совместную группу. Эпоха контроля над вооружениями, когда технологии и процедуры сначала разрабатывались отдельно каждой стороной, затем предлагались другой и потом многими месяцами, а иногда и годами согласовывались в ходе утомительных переговоров, осталась далеко позади. Появились возможности быстрого развития новых форм сотрудничества в области контроля над вооружениями и политики нераспространения.

Итак, новая эпоха создает новые возможности. Хотя Соединенные Штаты и Россия будут выполнять СНВ-1, они не должны полагаться только на его нормы. Сегодня обе страны имеют возможность знать, что происходит внутри ядерного арсенала каждой из них. Новые инструменты, такие как программа ССУ и описанное выше техническое сотрудничество, появились после окончания холодной войны. Их можно соединить со старыми методами, чтобы таким образом добиться более эффективных и быстрых способов сокращения ядерных вооружений, чем опираясь лишь на систему старых договоров.

Однако в сфере контроля над вооружениями и ядерного нераспространения нельзя забывать о правовой стороне дела. Контракты на реализацию тех или иных проектов могут в некоторых случаях заменять заключение соглашений, но они имеют юридическую силу, и ни одна из сторон не должна отказываться от их выполнения. Рукопожатия не могут заменить юридические документы практически ни в одной межгосударственной транзакции, тем более когда речь идет о ядерном оружии.

Сравним картину, имеющую некоторые позитивные элементы, с другой, целиком негативной — провал снижения ядерных

рисков. Прошло более десяти лет, было внесено множество предложений по снижению уровня ядерного противостояния, а ситуация по существу не меняется: Соединенные Штаты и Российская Федерация по-прежнему имеют по 6 тыс. боеголовок каждая, которые находятся в состоянии повышенной боевой готовности и в основном нацелены друг на друга³⁸.

Еще один вопрос, который следует рассмотреть: будут ли Соединенные Штаты и Россия разрабатывать новые виды ядерного оружия³⁹? Такой шаг привел бы к кризису в международном сообществе, потому что означал бы, что две крупнейшие ядерные державы решили отказаться от объявленного ими моратория на испытания, а также от вступления в силу Всеобъемлющего договора о запрещении ядерных испытаний в будущем. Испытания в Соединенных Штатах и России, вероятно, приведут к новым испытаниям в Китае, а возможно, и в других регионах, например в Южной Азии, и это положит начало новому витку ядерных угроз во всем мире.

Такое развитие событий было бы крайне неблагоприятным. Однако стоит задуматься, могут ли Соединенные Штаты и Россия, установив более прозрачные и позитивные отношения, регулировать ядерный режим в духе более тесного сотрудничества, чем это было в годы холодной войны. Они могли бы, например, добиться большей прозрачности в разработке вооружений и испытаний, чем было возможно прежде. Они могли бы заверить друг друга, например, что новое разрабатываемое вооружение

³⁸ Президенты Клинтон и Ельцин согласились официально отказаться от нацеливания американских и российских стратегических ядерных сил, но принятые меры могут быть легко отменены. Не произошло никаких заметных изменений, которые вели бы к снижению боеготовности оперативно развернутых ракет.

³⁹ Возможность разработки нового поколения боеголовок малой мощности заглубляющегося типа уже обсуждается в Соединенных Штатах, и некоторые эксперты предсказывают, что Российская Федерация тоже приступит к разработке и испытаниям нового ядерного оружия, если мораторий на испытания будет снят. В действительности многие эксперты опасаются, что Россия уже секретно испытывает новое оружие на Новой Земле, российском испытательном полигоне в Арктике. Подробнее об этом см. *Paul B. Irwin*. The 'Seismic Event' at Novaya Zemlya: Earthquake or Nuclear Test, <http://www.nti.org/db/nisprofs/over/novztest.htm> О разворачивающейся в Соединенных Штатах дискуссии см. *Sidney D. Drell and James E. Goodby*. The Gravest Danger: Nuclear Weapons. Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2003, pp. 69-71.

предназначено для отражения определенных региональных угроз или направлено против угрозы распространения, а не против другой стороны. Таких заверений добиться нелегко, но если Соединенные Штаты и Россия действительно стремятся к отношениям, близким к тем, что существуют между Соединенными Штатами и Великобританией, бóльшая прозрачность и взаимодействие по проблемам ядерного оружия могли бы стать естественным политическим курсом.

РОЛЬ РОССИИ В ПОЛИТИКЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

Последствия такого сотрудничества для режима нераспространения — другой вопрос. Советский Союз и Соединенные Штаты были основными участниками переговоров по Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), подписанному в 1968 году и вступившему в силу в 1970 году⁴⁰. С того времени, будучи крупнейшими ядерными государствами, подпадающими под режим договора, они несли наибольшую ответственность за сокращение своих ядерных арсеналов с конечной целью их полной ликвидации согласно статье 6. Это обязательство служило главным стимулом ограничения и сокращения стратегических вооружений, которое со временем, как указывалось выше, должно было привести к сокращению оперативно развернутого стратегического ядерного оружия приблизительно с 12 тыс. единиц с каждой стороны до менее 6 тыс. в 2003 году. По Московскому договору обе стороны обязались довести их количество до 1700—2000 к 2012 году.

Такое сокращение является большим достижением, в первую очередь потому, что ему сопутствовало значительное сокращение ядерной производственной и проектно-конструкторской инфраструктуры. Это прежде всего справедливо в отношении Соединенных Штатов, но Россия тоже закрыла один из четырех своих объектов по производству ядерного вооружения — завод "Авангард" в Сарове, причем сделано это было при содействии Соединенных Штатов в соответствии с ИЯГ⁴¹.

⁴⁰ См. текст договора и комментарии к нему в: *Graham and LaVera. Cornerstones of Security*, pp. 98-190.

⁴¹ Отказ от Инициативы ядерных городов в сентябре 2003 года — тревожный факт по ряду причин, но прежде всего потому, что эта программа предусматривала сотрудничество с Россией по закрытию второго завода по производству боеголовок — "Пенза-19".

Однако стремление администрации Буша к гибкости в сфере ядерной политики, а также отсутствие интереса с обеих сторон к дальнейшим переговорам о сокращении вооружений уменьшают значимость этих достижений⁴². Вслед за конференцией по пересмотру Договора о нераспространении ядерного оружия в 1995 году и бессрочным продлением этого договора неядерные государства, охваченные режимом нераспространения, начали проявлять обеспокоенность по поводу того, что ядерные державы не относятся серьезно к принятым ими обязательствам по сокращению ядерного оружия с конечной целью их полного уничтожения. Их в первую очередь волновало то, что после прихода в Белый дом администрации Буша в 2001 году "13 шагов", провозглашенные в качестве целей участниками договора, просто игнорируются Соединенными Штатами⁴³.

Роль России в возможном усилении внимания к ядерному оружию была неясной. Как указывалось выше, в апреле 2003 года президент Путин упомянул о "новых стратегических системах" в своем послании Федеральному Собранию. Хотя многие комментаторы расценили эту фразу как доказательство намерения России разрабатывать новое ядерное оружие, заместитель премьер-министра Борис Алешин, отвечавший за оборонную промышленность, сказал журналистам, что президент имел в виду новое стратегическое обычное вооружение и более эффективные системы управления и контроля⁴⁴. Столь же туманная картина складывается после выступления Путина в министерстве обороны в октябре 2003 года. Он упомянул о необходимости разрабатывать "оружие XXI века", не уточнив, имеет ли он в

⁴² Стремление к гибкости связывают, как говорилось выше, с поиском новых видов ядерного оружия, но также и с возможным отказом США от сокращения своей ядерной инфраструктуры. Администрация Буша рассматривает, к примеру, возможность строительства нового подземного завода по производству боеголовок.

⁴³ Эти 13 шагов включали в себя повторное обязательство в соответствии с статьей 6, а именно — полное уничтожение ядерных арсеналов в будущем. См. полезный комментарий к 13 шагам в: Advancing the NPT 13 Practical Steps. MPI Briefing Paper, April 2003, Middle Powers Initiative, Global Security Institute. Доступно по адресу: <http://www.middlepowers.org>

⁴⁴ Дополнительный комментарий по этому вопросу можно найти в: Михаил Ходаренок. Возрожден "голубой" пояс. — Независимая газета, 19 мая 2003 г., http://www.ng.ru/printed/politics/2003-05-19/2_kremlin.html

виду новые виды ядерного оружия. На самом деле он, похоже, имел в виду оружие для решения разных, но не ядерных задач⁴⁵.

Эта неопределенность давала основания полагать, что Россия занимает выжидательную позицию и последует за Соединенными Штатами, открыто разрабатывая новые возможности ядерного оружия. В частности, она напрямую не нарушит первой мораторий на испытания, хотя, как указывалось выше, нельзя исключать, что в 2003 году Россия уже проводила мало-масштабные тайные ядерные испытания на Новой Земле.

Стоит отметить и поразительный поворот в позиции России по национальной противоракетной обороне. В отличие от стратегии Андропова, в которой упор делался на то, что России нет необходимости осуществлять такую же программу для противодействия разработкам США в области национальной противоракетной обороны, Россия, похоже, дала понять, что разработка Соединенными Штатами нового наступательного ядерного оружия — совсем иное дело. Россия будет вынуждена разрабатывать новое ядерное оружие, аналогичное оружию, которое Соединенные Штаты стали бы разрабатывать в рамках любой своей программы⁴⁶. Если Соединенные Штаты и Россия приступят к осуществлению новых масштабных ядерных программ, это может ускорить разработку нового ядерного оружия в Китае и, возможно, в новых государствах, располагающих ядерным оружием, таких как Индия и Пакистан. Это может также подтолкнуть к аналогичным шагам те государства, которые хотят иметь такое оружие, например Иран и Северную Корею.

К положительным моментам можно отнести то, что в настоящее время для Соединенных Штатов и России сложилась очень благоприятная ситуация с решением проблем нераспространения. Как говорилось выше, в истекшем десятилетии они тесно сотрудничали в целях недопущения распространения бывшего советского ядерного арсенала, в области обеспечения сохранности ядерных боеголовок и материалов, уничтожения ракет и других систем вооружения, предотвращения утечки советских

⁴⁵ Слова Путина цит. по: *Виталий Трубецкой*. Российская армия: от выживания к развитию. — *RTR-Vesti.Ru*, 2 октября 2003 г., http://www.vesti.ru/comments_print.html?pid=23746

⁴⁶ См. Россия наметнула НАТО на ядерную бомбу. — *Правда*, 2 октября 2003 г., http://world.pravda.ru/printed.html?news_id=13986

военных технологий в страны и негосударственные структуры, от которых может исходить угроза терроризма.

В результате такого сотрудничества и взаимодействия накоплен огромный опыт, который может быть использован в будущем для противодействия, отслеживания и нейтрализации секретных программ, связанных с производством ядерного оружия в странах, вызывающих опасения с точки зрения распространения. В первую очередь это относится к Ирану. Если бы Соединенные Штаты и Россия могли договориться о совместных действиях с Ираном, Европейским союзом и Международным агентством по атомной энергии, в результате которых были бы закрыты иранские объекты топливного цикла, совместный опыт США и России оказался бы незаменимым. Они активно сотрудничали, например, сначала в области обеспечения сохранности, затем контроля и учета ядерных материалов, пригодных для производства оружия, свозили их на одну площадку и способствовали его скорейшему уничтожению. Хотя маловероятно, что Иран располагает большим количеством ядерных материалов военного назначения, такие же шаги могли бы способствовать точному определению того, что у него есть, и затем уничтожению таких материалов. То же можно сказать о совместном опыте, приобретенном в процессе закрытия производства ядерных боеголовок на заводе "Авангард" и его конверсии.

Хотя подобное сотрудничество между Россией и Соединенными Штатами могло бы стать позитивным фактором в решении проблемы нераспространения в международном масштабе, нужно отметить, что Россия в этом отношении по-прежнему может создавать препятствия. Минатом и связанные с ним институты обычно весьма охотно продают за рубеж ядерную технологию, ссылаясь на статью 4 Договора о нераспространении, которая предоставляет неядерным государствам право на использование ядерных технологий в мирных целях. Традиционно это понимается так, что эти страны имеют право строить на своей территории объекты полного ядерного топливного цикла, в том числе по обогащению урана и переработке топлива, что является ключевым элементом создания ядерного оружия. Россия весьма охотно продавала этим странам подобную технологию.

Однако недавний опыт России, особенно в отношениях с Ираном, по-видимому, внес коррективы в эти расчеты. Чиновники министерства по атомной энергии в Москве были искренне удивлены размахом секретной иранской программы обога-

щения урана, когда об этом стало известно в начале 2003 года; тогда же обнаружилось, что технологии, задействованные в этой программе, такие как ядерные центрифуги, попали туда вовсе не из России. Россия продолжала продавать топливные услуги для ядерного реактора в Бушире, который она же строила, но стала с меньшей горячностью отстаивать права Ирана строить крупные установки по обогащению ядерного топлива и переработке отходов.

Любопытный аспект изменения российской позиции состоит в том, что в нем заключен элемент экономического расчета. Россия могла бы по-прежнему продавать Ирану и другим странам оборудование для топливного цикла, но дорогой ценой в виде политического давления со стороны Соединенных Штатов и многосторонних организаций, таких как Группа ядерных поставщиков, членом которой является Россия. Потенциально эта цена может вылиться и в угрозу ее национальной территории. Кроме того, следовало бы учитывать, что с поставкой установок и оборудования контракты, по существу, завершаются. Напротив, если бы Россия продавала реакторы вместе с услугами по переработке топлива, она получала бы от партнеров деньги в течение всего срока работы реакторов. Короче говоря, экономические отношения, включающие услуги по переработке топлива, приносят гораздо бóльшую выгоду.

Таким образом, Россия, по-видимому, решила не создавать в Иране проблемы, связанные с нераспространением, а выступать в роли партнера. Прошлая история минатома и коммерческой деятельности атомного сектора заставляет относиться к такой перспективе скептически. Вполне вероятно, что российская атомная промышленность может быть заинтересована оставить все как раньше. Тем не менее Россия, по-видимому, готова взять на себя ряд трудных задач в области нераспространения, и это предстоит проверить⁴⁷.

⁴⁷ Россия уже проявляет готовность забирать отработанное ядерное топливо из Ирана; выражалась и некоторая готовность забирать плутониевые топливные стержни у Северной Кореи и хранить их, если северокорейцев удастся убедить на это согласиться. Подробнее об этом см. *Rose Gottemoeller. A Deal That Worked. — New York Times, April 26, 2003.*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема ядерных вооружений, в течение последнего десятилетия в основном остававшаяся скрытой от глаз общественности, сыграла, однако, заметную роль в процессе постсоветской трансформации Российской Федерации. В том, что касается военной реформы, ядерные вооруженные силы конкурировали с обычными вооруженными силами при дележе ограниченных бюджетных средств, выделяемых на модернизацию. Разногласия между министром обороны Сергеевым и начальником Генерального штаба Квашниным оказались в самом центре борьбы за будущее российских вооруженных сил.

Квашнин особо акцентировал угрозы, которые представляют для России в целом региональные конфликты, подобные чеченской войне, если им не будут противопоставлены компактные и эффективные обычные силы. С его точки зрения, ядерное оружие не соответствовало задачам борьбы с главной угрозой, с которой пришлось столкнуться российским вооруженным силам, — региональными конфликтами, такими как чеченский, принявший скверный оборот и угрожающий Федерации в целом. Для решения этой проблемы необходимо было срочно провести модернизацию и укрепление обычных вооруженных сил.

Напротив, согласно логике концепции угрозы, предложенной Сергеевым, только обладание мощным стратегическим ядерным оружием позволит Российской Федерации противостоять стратегическим соперникам, в частности Соединенным Штатам и НАТО, а также новым региональным силам. По его мнению, мощные ядерные силы дают возможность держать под контролем все угрозы: мощное ядерное сдерживание — это то, что делает Россию сильной. В этом случае задача модернизации обычных вооруженных сил утрачивает срочность.

После отказа от ратификации Договора СНВ-2 Россия приняла решение сохранить некоторое количество МБР с разделяющимися боеголовками в состоянии оперативного развертывания, что несколько ослабило давление на бюджет, связанное с конфликтом между министерством обороны и Генштабом. По-видимому, хотя бы на несколько лет у министерства обороны будут "развязаны руки", чтобы направить скудные бюджетные ресурсы на перестройку и модернизацию обычных вооруженных сил. Однако стратегическое ядерное оружие по-прежнему будет играть роль сильнейшего фактора сдерживания.

Что касается контроля над вооружениями, то наличие тщательно проработанного, юридически обязывающего инструмента, каким является Договор СНВ-1, сыграло исключительно важную роль в обеспечении довольно гладкого перехода к ситуации, когда советский арсенал, развернутый в пяти республиках СССР, сменился российским арсеналом, развернутым только на российской территории. Этот договор также был крайне важен для обеспечения ускоренного сокращения принадлежавших еще Советскому Союзу систем стратегического ядерного оружия. Без Договора СНВ-1 постсоветские изменения в области ядерных вооружений были бы затруднительны, опасны и, возможно, даже носили бы хаотичный характер. В этой ситуации договор о контроле над вооружениями оказался чрезвычайно важным.

Тем не менее теперь можно было бы выйти за рамки Договора СНВ-1. Постсоветский период открыл новую фазу сотрудничества между Соединенными Штатами и Россией в реализации проектов в области снижения угрозы и нераспространения, которые предусматривают уничтожение и обеспечение сохранности российского ядерного арсенала. Расширилось взаимодействие и в самых секретных областях, таких как сохранность и безопасность боеголовок. Осуществление этого весьма интенсивного и разнообразного сотрудничества позволило Соединенным Штатам и Российской Федерации выработать инструменты, дающие возможность выйти за рамки процессов контроля над вооружениями и их сокращения, принадлежащих эпохе холодной войны.

Обе страны могли бы также использовать эти инструменты при налаживании новых партнерских отношений для решения проблем нераспространения в неспокойных регионах мира. Эта тенденция может получить развитие, если Россия поумерит свой традиционный энтузиазм, с которым она выступает в качестве поставщика ядерного оружия для стран, вызывающих у мирового сообщества обеспокоенность по поводу их ядерных устремлений.

Ядерному оружию, видимо, суждено по-прежнему играть огромную роль и в российской военной доктрине, и в отношениях Российской Федерации с внешним миром. Картина складывается куда более любопытная, чем та, что заключается в словах "ядерное оружие поддерживает остатки российского статуса сверхдержавы". Ядерное оружие и в самом деле является основой стратегического сдерживания потенциального противника, но оно также служит своего рода "страховым полисом", который позво-

ляет российским обычным вооруженным силам и дальше идти по мучительному пути реформирования. Определенный Договором о нераспространении ядерного оружия статус России как ядерной державы наделяет ее также особыми инструментами и возможностями, позволяющими играть важную роль в решении новых ядерных проблем, с которыми сталкивается мир, — если она захочет играть эту роль последовательно и ответственно. Таким образом, ядерные возможности России — это не рудимент прошлого, а важный аспект будущего.

ЗОЛОТОЙ ОРЕЛ, КРАСНАЯ ЗВЕЗДА

ДМИТРИЙ ТРЕНИН

Военная организация Российской Федерации — это во многом пережиток второй половины XX века. Ситуацию с российской армией на фоне других европейских армий вряд ли можно назвать уникальной. За десять с лишним лет после завершения bipolarного противостояния почти все бывшие соперники по холодной войне столкнулись с проблемами, проистекающими из заново сложившегося стратегического ландшафта. Однако можно назвать, по крайней мере, три важных различия. Во-первых, положение в России коренным образом отличается от положения на Западе, поскольку в России перемены в международном порядке совпали с крахом внутривосточной, экономической и ценностной систем. Во-вторых, Россия отличается от своих бывших сателлитов по Варшавскому пакту тем, что изначально у нее не было перспектив на быстрое вхождение в западные институты, подобные НАТО. В-третьих, Россия, в отличие от всех других новых независимых государств бывшего Советского Союза, не является вновь возникшим государством, поэтому ей не пришлось строить систему обороны с нуля. Скорее в эпоху, начавшуюся после холодной войны, она вступила, обремененная устаревшей, неповоротливой военной машиной.

В России, где правительство исторически доминирует над обществом, армия была послушным институтом всемогущего государства и его подлинным национальным символом. Царская империя, по размерам сопоставимая с целым континентом, традиционно опиралась на громадную армию, призванную скреплять ее воедино, а также охранять и расширять ее границы. Советский режим родился в ходе жестокой гражданской войны, в конечном счете выигранной для большевиков Красной армией. Коммунистический режим обрел внутреннюю легитимность

и международный престиж в результате победы Советского Союза в 1945 году в войне, официально провозглашенной Великой Отечественной войной против нацистской Германии. В последующие полстолетия Советский Союз был обязан своим положением второй сверхдержавы мира почти исключительно армии и прежде всего ядерной мощи. Когда в 1991 году СССР распался под собственной тяжестью, военные ошеломленно наблюдали за процессом, но уцелели без существенных потерь. Они отказались признать поражение, заговорив вместо этого о предательстве.

Этот экскурс в историю позволяет понять, почему любая попытка радикально реформировать российскую военную организацию задевает самую суть национальной самобытности. Еще бо́льшая сложность заключается в том, что военная реформа — это лишь один из аспектов обширной программы постсоветской трансформации России. Крушение командной экономики и внедрение рынка в самом примитивном его понимании, конец коммунизма как государственной унитарной идеологии и возникновение политического и идеологического плюрализма (говорить о демократии в России пока преждевременно), тектонический сдвиг границ и радикально изменившиеся отношения с игроками на международной арене — все это прямо влияло на будущее российских вооруженных сил и должно было учитываться правительством при разработке программы реформ. Ясно, что это была трудная задача, пожалуй даже непомерно трудная.

Глядя со стороны, кажется, что российская армия претерпела множество значительных изменений. Советская армия, внезапно лишившись страны, которой она присягала служить, мирно распалась в 1991 — 1992 годах. За некоторыми исключениями (среди них Черноморский флот), Украина и Белоруссия успешно предъявили права на советское имущество на своей территории. Тем временем жители центральноазиатских республик унаследовали бо́льшую часть объектов местной советской инфраструктуры. Вооруженные силы, расквартированные на Кавказе, в Молдавии и странах Балтии, а также в бывшей Восточной Германии, перешли под юрисдикцию Москвы. В мае 1992 года, когда вооруженные силы Российской Федерации были легально оформлены, они насчитывали 2,73 млн. военнослужащих (из почти 4-миллионной советской армии). Стратегические ядерные силы по-прежнему находились на вершине, достигнутой в годы холодной войны, и, оставаясь под контро-

лем Москвы, были развернуты в четырех новых независимых государствах.

К январю 2004 года официальная численность российских вооруженных сил снизилась до 1132 тыс. военнослужащих. Российские войска были выведены из Восточной Германии, Центральной и Восточной Европы, стран Балтии, Азербайджана и Монголии, хотя небольшие гарнизоны все еще остаются в некоторых странах Содружества Независимых Государств (СНГ). Ядерный арсенал, сегодня сконцентрированный исключительно в России, неуклонно сокращается. Психологи, зачастую поддерживаемые православными священнослужителями, пришли на смену коммунистическим политработникам. По существу, российские вооруженные силы — это ослабленный, изрядно потрепанный вариант советской армии. На всем протяжении 1990-х и в начале 2000-х годов они переживали тяжелейший упадок, оставаясь при этом на удивление жизнестойкими. Хотя и не рухнувшие окончательно, российские военные пока не приняли новую внутреннюю экономическую ситуацию и новую стратегическую обстановку за рубежом страны.

В данной книге рассмотрены три главные проблемы российских вооруженных сил в начале XXI века. Во-первых, почему, несмотря на крайне тревожное состояние российской армии, не было предпринято серьезных попыток ее реформировать? Поразительно, что те области, в которых Советский Союз со всей очевидностью отставал, — розничная торговля, сфера услуг и даже сельское хозяйство — в 1990-х годах пробудились, в то время как вооруженные силы, эта жемчужина советской короны, пришли в упадок. Во-вторых, каким образом смогла военная организация выдержать и амортизировать сейсмические сдвиги, вызванные крушением Советского Союза? В самом деле, немного найдется армий, которые в аналогичной ситуации не взбунтовались бы против правительства или попросту не распались бы. Как это можно объяснить? В-третьих, что ждет эту организацию в будущем? Весьма вероятно, что в начале XXI века Россия будет играть значительную роль в делах Евразии, причем наверняка она будет играть ее как независимый, в целом самостоятельный игрок на международной арене. Какой военный инструмент сумеет выковать Москва для защиты своих национальных интересов? Ниже следует резюме ответов на все три вопроса.

ПОЧЕМУ НЕ ПРОВОДИТСЯ ВОЕННАЯ РЕФОРМА?

Осенью 2003 года российское правительство официально объявило военную реформу завершенной. Однако точнее было бы сказать, что от нее в общем и целом отказались. Политические деятели и граждане России по-прежнему рассматривают ситуацию с армией как ужасающую и нетерпимую. Большинство считает, что реформу необходимо проводить срочно, поскольку до сих пор фундаментальные перемены в армии были минимальны. Российская армия по-прежнему комплектуется по призыву, а планируемое увеличение числа контрактников автоматически не сделает ее более эффективной; армии по-прежнему не хватает сержантского корпуса, а его создание потребует скорее десятилетий, чем лет; наконец, ее доктрина, организация и профессиональная подготовка остаются чрезмерно ориентированными на довольно нереальный сценарий защиты России от воздушного нападения Запада. Эту армию от ее советской предшественницы отличает прежде всего гораздо более низкое качество.

В отказе от серьезной военной реформы в России обвиняют многих. Некоторые специалисты указывают на низкую компетентность правительственных чиновников, на которых эта задача была возложена. Как утверждают в написанных ими главах Александр Гольц и Павел Баев, советские, а вслед за ними российские руководители по большей части были невежественны в делах обороны или равнодушны к ним. Как президент и верховный главнокомандующий российскими вооруженными силами Михаил Горбачев, а за ним Борис Ельцин оказались не в состоянии и не пожелали оценить последствия проводимых ими внутренних реформ и внешней политики для сектора обороны и безопасности России. В результате обоим лидерам пришлось опираться на лояльных старших офицеров, обещавших политическую поддержку в обмен на сохранение военной организации в неизменном виде. Оба предпочитали этих старших офицеров молодым реформаторам, радикальные идеи которых предусматривали роспуск Генерального штаба или, по крайней мере, удаление из него "консерваторов", грозивших подорвать воинскую дисциплину и передать основное ядро армии в руки твердолобых коммунистов или националистов. Цена, которую политическим лидерам пришлось заплатить, заключалась, разумеется, в

том, чтобы позволить военному начальству реформировать самое себя — функционально это означало то же самое, что поручить Госплану проведение рыночных реформ. Не помогало делу и то обстоятельство, что российские старшие офицеры, хотя и поднаторевшие в военных вопросах, отличались в целом крайней мировоззренческой узостью. Понимание ими политических, экономических и мировых проблем было не только ограниченным, но зачастую искаженным. В довершение всего они привыкли действовать в условиях практически не ограниченных и свободных — в том, что касается военной организации, — ресурсов. В конце 1980-х — начале 1990-х годов некоторые либеральные ученые и молодые офицеры попытались бросить вызов взглядам твердолобой военной элиты, но им очень мешала нехватка специальных знаний и соответствующего опыта. В итоге военное начальство сумело сохранить свою монополию на трактовку связанных с обороной проблем, но то была поистине пиррова победа.

Другое объяснение отсутствия настоящей военной реформы — это мощное противодействие определенных заинтересованных кругов. Генеральный штаб и министерство обороны, которым доверили осуществление правительственной программы реформ, представляют собой сообщество людей, которые хотят выжить, а не камикадзе. В отличие от капитанов и майоров, которые в конце 1980-х — начале 1990-х годов осуждали коррумпированный оборонный истеблишмент, генералы и адмиралы в случае коренной перестройки системы, которую они хотели бы увековечить, могли потерять все. Никакая военная организация не может реформировать саму себя, и российская исключением не является.

Некоторые наблюдатели отстаивают идею "первородного греха", в соответствии с которой судьба советской военной организации, как и самого Советского Союза, была решена на ежегодном совещании советского верховного командования, состоявшемся в ноябре 1991 года, где присутствовали и Горбачев, и Ельцин. Поставленные перед выбором — поддержать верховного главнокомандующего или Ельцина, генералы связали свою судьбу с российским лидером. В обмен на генеральскую лояльность Ельцин разрешил военной иерархии управлять своей организацией так, как они сочтут нужным, и не позволил вмешиваться в этот процесс так называемым реформаторам. Последствия той клятвы верности все еще ощутимы сегодня:

легко себе представить, как крайне осторожный Владимир Путин тщательно взвешивает риски, прежде чем обрушить на военное начальство решительные реформы, в случае неудачи которых ему пришлось бы уйти в отставку.

Наконец, некоторые эксперты утверждают, что военная реформа была принесена в жертву стабильности. В обстановке революционных (и хаотических) перемен 1990-х годов российское министерство обороны столкнулось с таким количеством неотложных задач — в том числе с массовым выводом и дальнейшей передислокацией войск, обустройством новых границ и приспособлением к новым соседям и даже с миротворческими задачами, — что дополнительная ответственность могла оказаться для него непосильной. Более того, с конца 1994 года высшее командование сосредоточило все внимание на северокавказском конфликте. Война в Чечне, выявив неадекватность российской военной организации и недостаточное взаимодействие ее основных компонентов, стала главным препятствием на пути реформы, увеличив политический вес консервативно настроенных "ястребов".

Уже говорилось, что существовали и более общие причины отказа от военной реформы в России. 1991 год знаменовал конец эпохи не только для Советского Союза. Ландшафт глобальной безопасности тоже претерпел стремительные и фундаментальные изменения. В этой новой обстановке было не вполне ясно, каковы будут главные угрозы безопасности, их трудно было четко определить. Военные истеблишменты, естественно, ищут легко различимых врагов. Поэтому когда в 1993 году в документе, названном "Основы военной доктрины", Кремль объявил, что Россия отныне не имеет реальных врагов, а сталкивается лишь с разными угрозами и рисками, военное руководство отвергло его как наивный и безответственный. А пока высшее военное начальство решило сохранить в неприкосновенности как можно больше от бывшей советской военной машины в надежде, что когда-нибудь Россия и ее вооруженные силы вернут себе былую славу. Оказалось, что это не напрасная надежда. Десять лет спустя, осенью 2003 года, министерство обороны опубликовало поразительную по откровенности "Белую книгу", где назвало защиту от нападения Соединенных Штатов главной задачей российских вооруженных сил и объявило о свертывании военной реформы.

Российская военная элита, так и не примирившись с фундаментальными переменами внутри страны, с легкостью прибегла

к "стратегическому камуфляжу" (то есть номинально согласилась с отсутствием врагов, сохраняя при этом неизменной общую стратегическую модель). Военное руководство не сумело оценить последствия замены советской командной экономики примитивно рыночной. С другой стороны, правительственные реформаторы видели свою задачу в скорейшей демилитаризации новой экономики, которая была по существу экономикой военного времени с относительно небольшим и неэффективным гражданским сектором. Реформаторы не собирались позволять генералам тратить деньги на раздутую, устаревшую и в основном бесполезную инфраструктуру. Однако де-факто был достигнут типичный для России компромисс: в начале и середине 1990-х годов министерство обороны должно было получать примерно половину средств, запрашиваемых им из бюджета, но тратить эти деньги в основном по своему усмотрению. Компромиссы такого рода (или "первородный грех" отказа от радикальной военной реформы в обмен на лояльность Генерального штаба) объясняют относительно мирный характер посткоммунистического развития России. В то же время подобные компромиссы резко ограничивают размах и глубину грядущих перемен.

Как показывает Алексей Арбатов в написанной им главе, военная реформа была самым тесным образом связана с внешнеполитической ориентацией России. Избранный путь был каким угодно, только не прямым. Сначала Кремль предпочел "интеграцию на условиях равенства", уступая лишь Соединенным Штатам пальму первенства в расширившемся западном сообществе. Когда эти усилия были отвергнуты, правительство попыталось прибегнуть к политике "критического партнерства", что лишь усилило напряженность вокруг расширения НАТО и едва не привело к конфликту вокруг Косово. При президенте Путине, несмотря на его открытость Западу после событий 11 сентября, Россия настаивает на стратегической независимости, добиваясь широкой свободы действий, особенно в бывших советских республиках. Эта своеобразная международная позиция возлагает исключительно высокую ответственность на военных, требуя, чтобы они относились к Западу и как к партнеру (например, в борьбе против исламских экстремистов), и как к потенциальному противнику (в том, что касается СНГ).

Экономические потрясения, произошедшие в России в 1990-е годы, резко обострили для военного истеблишмента проблему личного состава вооруженных сил. Множество лучших и достойней-

ших оставили военную службу, предпочтя более привлекательную карьеру. Одновременно с этим утрата престижа и материальных преимуществ, которыми прежде пользовались военные, оттолкнула многих других от военной службы. И, что еще важнее, принятие правительством в эти же годы новых правил отсрочки (как и увеличение числа нелегальных способов уклонения от призыва) значительно ограничило резерв личного состава армии низшими слоями общества, где семьи либо не могли себе позволить отправить детей в учебные заведения, предоставляющие отсрочку от призыва, либо не имели денег на взятки работникам военкоматов. Не только новые богачи, но и представители либеральной интеллигенции, фактически пользовавшиеся защитой от призыва для своих сыновей, утратили всякий интерес к военной реформе.

Наконец, с окончанием холодной войны, возможно, впервые в российской истории практически исчезла традиционная озабоченность обороной страны. Вдоль российских границ остались, конечно, проблемы безопасности — от этнических конфликтов до малых войн (в том числе в Чечне). Но все это не воспринималось как вопрос жизни и смерти. Угроза массированного иностранного вторжения, для отражения которого требуется патриотическая война в защиту отечества и которое постоянно фигурировало в качестве главного оправдания советско/российской военной машины, внезапно испарилась. "Комплекс 22 июня" (то есть боязнь массированного внезапного нападения, подобного германской агрессии против Советского Союза в 1941 году), преобладавший до середины 1980-х годов, начал постепенно отступать. В результате ассигнования на оборону начиная с 1992 года сократились и составили лишь малую долю того, что было в 1980-е годы. Но численность вооруженных сил оставалась весьма значительной, поскольку правительство явно предпочитало видеть российских мужчин в форме и в казармах, чем в качестве безработных на улице. Но по мере того как призрак полномасштабной войны отступал, вероятность множества малых войн вдоль границ начала возрастать. Эти "южные войны", однако, весьма мало походили на мировую войну, которой опасался и к которой готовился Советский Союз в годы холодной войны. Разница эта имела решающее значение, поскольку, что бы ни говорили представители российской политической элиты, военного начальства и общества в целом, фундаментальная военная реформа в целом не воспринималась ими как первоочередная задача.

КАКОВО НЫНЕШНЕЕ СОСТОЯНИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ?

В России есть известный афоризм, гласящий, что армия никогда не бывает такой сильной, какой хочет казаться, но и никогда не бывает такой слабой, какой кажется. Что действительно достойно удивления, так это то, что, несмотря на все превратности и мрачные предсказания, военная организация России (кроме армии, в нее входят внутренние, пограничные и железнодорожные войска, а также воинские части, приданные службе безопасности и другим ведомствам) не распалась и даже не взбунтовалась против правительства. Что же удержало эту систему на плаву и как долго она может обходиться без капитального ремонта?

Советская военная машина была не только огромной, но и строилась так, чтобы страна победила в ядерной войне против объединенных сил Запада. Однако Советский Союз потерпел поражение не в войне. Внутренний кризис привел к его распаду, а не давление извне. Неясно, могла ли советская система просуществовать дольше. Существенно то, что два направления политики, инициированные правительством Горбачева, — гласность и перестройка, — за которыми последовала разрядка напряженности в отношениях с Западом, привели к крушению СССР и его военной машины. Однако за десятилетия конфронтации советская армия накопила громаднейшие ресурсы, дающие возможность ее российской преемнице жить долгие годы. Эти ресурсы, правда, устарели, и нигде это не проявляется с такой очевидностью, как в том, что касается личного состава.

Человеческие ресурсы

Российская Федерация до сих пор сохранила советскую систему всеобщей воинской обязанности. Богатые семьи страны пользуются преимуществами правительственной системы отсрочек от призыва и не посылают сыновей в армию; бедным семьям повезло меньше. В то же время население России сокращается даже быстрее, чем в Европе: в 1990-е годы в среднем на три четверти миллиона в год. В результате резерв потенциальных призывников быстро уменьшается, что вызывает все бóльшую озабоченность военного руководства. Впервые в современной истории Россия не в состоянии компенсировать количественно

то, в чем она отстает качественно, как в личном составе, так и в техническом оснащении. Сегодня министерство обороны вынуждено конкурировать за людские ресурсы с гражданской экономикой и расширяющейся системой безопасности, в которых служит больше людей в форме и гражданских лиц, чем в вооруженных силах.

Кризис личного состава — это не только демографическая, но и структурная проблема. В отличие от армий крупнейших стран мира, в российской армии отсутствует корпус профессиональных сержантов. В настоящее время офицеров около 450 тыс., при том что призывников чуть более 690 тыс., а профессиональные сержанты и прапорщики почти полностью отсутствуют¹. В результате офицеры прибегают к "неуставным методам" поддержания дисциплины в казармах, например возлагая ответственность за наведение порядка на "старослужащих", что, в свою очередь, приводит к широкому распространению рукоприкладства и разного рода издевательств над новичками.

Однако главная проблема личного состава вооруженных сил заключается в офицерском корпусе — неуклюжем, плохо управляемом и избыточном. Плачевное состояние этого важнейшего элемента армии служит убедительным доказательством продолжающейся деградации российской военной организации. В то же время преобладание старой системы протекционизма на высшем уровне военной иерархии практически парализовало эту вертикально управляемую систему. Большинство генералов настолько привыкли распоряжаться огромными формированиями призывников, предназначенными для полномасштабной войны, что уже не в состоянии адаптироваться к более реалистичным сценариям военных действий. Непростительное нежелание Государственной Думы существенно поднять уровень гражданского экспертного анализа оборонных проблем (верно, скорее, обратное) дополняет эту в целом мрачную оценку.

Гражданские лидеры России в основном продолжили советскую традицию взаимоотношений между гражданскими и военными. Они настаивают на политической лояльности генералов, взамен обещая как можно меньше вмешиваться в дела обороны. Назначение в 2001 году Сергея Иванова "гражданским" мини-

¹ "Оборонная политика России". Доклад, подготовленный Советом по внешней и оборонной политике, ноябрь 2003 г., с. 5.

стром обороны России не привело к перестройке устаревшей структуры этого министерства. Напротив, новый министр вскоре стал сторонником традиционных взглядов внутри военного истеблишмента. При Путине внедрение в российские военные структуры гражданских лиц, осторожно проводившееся при его предшественнике, уступило место всепроникающей милитаризации правительства на высшем уровне и привлечению туда выходцев из служб безопасности. Эта перемена неизбежно сказалась на подходе России к проблемам внешней политики и политики в сфере безопасности.

"Программное обеспечение"

Как утверждает в написанной им главе Павел Баев, в том, что касается теории, российское политическое руководство и высшее военное командование по-прежнему находятся в затруднении. В концепции национальной безопасности и военной доктрине приводится внушительный список угроз и рисков, но ни в той, ни в другой не формулируются приоритеты. На протяжении 1990-х годов оборона от нападения Запада (США/НАТО) считалась главной задачей как просто в силу инерции, так и ради сохранения существующего военного истеблишмента. Однако требование президента Путина перестроить вооруженные силы для более успешной борьбы с международным терроризмом, сделанное после драматических событий с заложниками в Московском театре в октябре 2002 года, отразило убежденность политического руководства в том, что военная организация России устарела. И все же, как свидетельствует одобрение Путиным "Белой книги" министерства обороны (октябрь 2003 года), Кремль пока не решается бросить вызов давно устоявшимся взглядам высшего военного начальства на проблемы обороны².

"Белая книга" содержит ссылки на новую программу безопасности, в то же время отражая традиционный по сути образ мысли. Она почти не оставляет сомнений в том, что российские военные по-прежнему видят в Соединенных Штатах и НАТО своих главных потенциальных противников. Следовательно, главным направлением развития вооруженных сил должна быть

² Министерство обороны Российской Федерации. "Насущные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации", 23 сентября 2003 г.

подготовка к обороне от нападения, руководимого Соединенными Штатами. И в той мере, в какой военное образование и военная подготовка еще существуют, в фокусе их внимания должен быть Запад как вероятный противник.

Как пишет в своей главе Роуз Готтемеллер, ядерное оружие играет "огромную роль и в российской военной доктрине, и в отношениях Российской Федерации с внешним миром". Положение России как ядерного государства является символом ее прежнего статуса военной сверхдержавы и в конечном счете страхового полиса в противостоянии с Соединенными Штатами и другими крупными державами, например с Китаем. Кроме того, оптимисты одно время надеялись, что громадный ядерный арсенал России послужит защитой от любых стратегических сюрпризов во время проведения реформы в стране. Но, как уже говорилось, военная реформа так и не сдвинулась с места.

Сохранившаяся советская военная инфраструктура продолжает определять дислокацию российских вооруженных сил, но с одним важным дополнением: это Северный Кавказ, превратившийся из-за войны в Чечне во вторую линию фронта. Новый южный фронт не вытеснил, однако, западный из российской военной доктрины, он просто ее дополнил. Российское военное присутствие в странах СНГ, как пишет в своей главе Рой Эллисон, должно было обеспечить там интересы Москвы, как она их понимает. Российские военные настороженно следят за тем, как Запад постепенно пробирается на их стратегический задний двор. Аналогии с Большой Игрой³ возникают то и дело, и полностью их никто не отвергает.

Техническое обеспечение

Хотя российский ядерный арсенал сократился, он остается мощной силой. Отсутствие ограничений, которые должен был бы наложить Договор СНВ-2, и продление срока службы межконтинентальных баллистических ракет (МБР) советского про-

³ Это выражение приписывается офицеру британской разведки Артуру Конноли, схваченному и казненному в Бухаре в 1842 году. "Большой Игрой" он назвал столкновение британского экспансионизма с царской Россией в Центральной Азии. Выражение стало особенно популярным благодаря роману Р. Киплинга "Ким", где юного героя к Большой Игре готовит британская разведка (*Прим. перев.*).

изводства позволили российским военным оптимизировать стратегические ядерные силы в существующих финансовых рамках. В то же время российский арсенал обычных вооружений стремительно разрушается. Только одна система вооружения из пяти развернутых может быть названа "новой". Армия по-прежнему обременена арсеналами советских времен, что, как пишет в своей главе Виталий Шлыков, имело катастрофические последствия для российского оборонно-промышленного комплекса. С сокращением государственных заказов на 70–80 процентов предприятия оборонной промышленности практически перестали существовать. Эта некогда гордая империя, пишет Шлыков, превратилась в "забытый архипелаг". Те немногие, что сумели выжить, производят оружие для Китая, Индии, Ирана и других зарубежных покупателей. Попытки подстегнуть и модернизировать производство наталкиваются на противостояние тех, кому это невыгодно, и в основном ни к чему не приводят. Сумеет ли Россия когда-нибудь оснастить свои вооруженные силы современным оружием собственного производства — этот вопрос по-прежнему остается открытым.

КАКОЕ БУДУЩЕЕ ЖДЕТ ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ РОССИИ?

Если военное начальство объявляет реформу российских вооруженных сил завершенной, то сторонние критики этой организации считают, что она "не поддается реформированию". Обе точки зрения, казалось бы несовместимые, справедливы. Как и само государство, российские вооруженные силы пережили сдвиги и хаос, вызванные крахом советской системы, и достигли момента частичной стабилизации. Дальнейшие радикальные перемены как в ближайшее время, так и в среднесрочной перспективе маловероятны. В то же время российские военные, как и политическая система страны, продемонстрировали, до какого предела могут простираться реформы. Вместо замены старого организма на совершенно новый, подобный стрельцам при Петре Великом, нынешняя система будет продолжать существовать, несмотря на ее очевидные изъяны.

И в этом российским военным поможет меняющаяся оперативная обстановка. С началом в марте 2004 года второго срока пребывания у власти президента Путина возвращается традиционное Российское государство. Если экономический рост России,

опирающийся на высокие цены на нефть, продолжится, он даст больше ресурсов для военных и служб безопасности. Модернизация обороны — один из объявленных президентом Путиным государственных приоритетов. С точки зрения Кремля сильная, основанная на призыве армия является одним из институтов национальной консолидации. Хотя Россия намерена осторожно двигаться в направлении создания более профессиональных вооруженных сил, в обозримом будущем она не откажется от призыва. Более вероятно, что система отсрочек будет пересмотрена, их число уменьшено, и в результате больше молодых людей придут на военную службу. Служба родине станет всеобщей не только по названию, но срок ее сократится вдвое — до одного года. Военное образование, по-видимому, будет модернизировано и теснее связано с гражданским сектором; обеспечение офицеров квартирами и медицинским обслуживанием, вероятно, несколько улучшится. И все же характерно, что Путин сконцентрировал усилия по военной модернизации в основном на материально-техническом обеспечении.

Поставленная правительством цель — к 2007 году построить армию, где чуть больше 50 процентов составят контрактники, — формально, по всей видимости, будет достигнута. Труднее, однако, представить себе, как это будет выглядеть на практике. Зарплата солдат-контрактников остается весьма низкой, особенно в сегодняшних, зачастую очень суровых, условиях службы. Рядовой контрактник получает менее 180 долл. США в месяц; лейтенант получает 200 долл. США в месяц (это средняя заработная плата обычного служащего); полковник — 330 долл. США. Как пишет в своей главе Арбатов, относительно привлекательной для выпускника академии может быть лишь заработная плата полковника. В ближайшее время это, скорее всего, нереально. Вместо привлечения лучших и достойнейших военные будут по-прежнему полагаться на тех, кто обойдется по дешевке. Солдаты-контрактники — это не профессионалы. Следовательно, решения по личному составу и надзор за ним, аттестация офицеров, их распределение и продвижение по службе останутся непрозрачными и слишком часто коррупционными. В среднесрочной перспективе ситуация может измениться, если внешняя политика России станет все более милитаризованной, что может привести к увеличению окладов военнослужащих. Однако вооруженные силы вряд ли могут рассчитывать на такую удачу, что выпала на долю их коллег из служб внутренней безопас-

ности, которые за последние годы выросли и численно, и технически. Сегодня разрыв в оплате между офицерами армии и спецслужб достигает 150 процентов.

Война против терроризма возродила российские службы безопасности, дав им мотивацию и чувство цели. Для вооруженных сил России Чечня явилась не поворотным пунктом, а скорее дополнительной нагрузкой. В начале XXI века вооруженные силы должны быть готовы вести войну двух типов: участвовать в региональных или местных конфликтах против руководимых или поддерживаемых Соединенными Штатами формирований и в антиповстанческих операциях против исламских экстремистов. Первый — серьезнее, поскольку это более интенсивный и технологически более продвинутый тип войны. Москва сталкивается с вакуумом безопасности к югу от своих границ и считает себя обязанной действовать. Более того, если Россия попытается восстановить свое преобладающее влияние на бывшем советском пространстве, риск военных действий в странах СНГ резко возрастет. Вероятнее всего, это будет сопровождаться военнополитическим противостоянием во взаимоотношениях с Соединенными Штатами и Европой. Подобное развитие событий потребует боеготовных воинских частей, способных к силовому воздействию вблизи российских границ, что в настоящий момент является главным приоритетом министерства обороны. Таким образом, ухудшение отношений России с Западом может помочь российским вооруженным силам избежать реформ того типа, что в основном предполагались в 1990-е годы. Вместо того чтобы сосредоточиться на задачах XXI века, военные будут стараться балансировать в условиях сложной комбинации старых и новых угроз.

В России начала XXI века гражданское министерство обороны по-прежнему останется неким парадоксом. Даже если номинальный глава министерства — отставной генерал, его штаб будет состоять почти исключительно из кадровых офицеров. Признавая власть министра обороны, Генеральный штаб будет по-прежнему исполнять свою историческую роль организации, принимающей решения по вопросам обороны, главного проводника этих решений в жизнь и главного контролера, следящего за их исполнением. С течением времени он может стать центральным узлом планирования, координации, закупок, тылового обеспечения, образования и учебной подготовки для всей военной организации. В законодательном органе, где связанная с Кремлем груп-

па располагает конституционным большинством, независимый парламентский контроль над армией и службами безопасности будет минимальным. С другой стороны, Кремль будет пристально следить за вооруженными силами. А тем временем российскую общественность продолжат снабжать большим количеством официальной информации о положении в вооруженных силах и поощрять к большему проявлению патриотизма.

Оптимизация и рационализация, а не радикальная реформа — таким будет девиз, под которым пройдет реорганизация российских вооруженных сил. Ядерные силы могут быть усилены, отчасти намеренно и отчасти для восполнения убыли, причем ядерно-сухопутно-морская триада преобразуется в сухопутно-морскую диаду, главным компонентом которой станут МБР наземного базирования. Как показывает реализуемая ныне программа модернизации МБР, сдерживание Соединенных Штатов (откровенно) и Китая (неявно) остается главным элементом стратегии безопасности. Чтобы придать этой стратегии большую гибкость, Россия может рассмотреть три варианта: слияние стратегических и нестратегических ядерных сил, разработку уменьшенной версии ядерного оружия для противостояния все большему числу возможных объектов и снижение ядерного порога. Москва, конечно, будет пристально следить за событиями в США, таких как усилия по созданию ПРО и так называемая милитаризация космического пространства. Тем временем ядерное оружие даст высшему российскому командованию передышку для преодоления растущего отставания в области обычного оружия и военных технологий.

Ядерный щит может либо ускорить, либо замедлить военную трансформацию России. Нынешние тенденции указывают на двойную цель обычных российских вооруженных сил в начале XXI века. В условиях расширения НАТО от Эстонии до Болгарии и перевода американских баз из Германии в Польшу и Румынию главная задача российских вооруженных сил по-прежнему будет состоять в подготовке к отражению нападения обычных сил с Запада (от Балтики до Черного моря) и на востоке (от озера Байкал до Камчатки). В то же время вооруженные силы могут быть использованы для подавления разного рода мятежей вдоль южных границ России. При отсутствии возможности значительного силового воздействия эти части должны быть развернуты вблизи от оперативных театров на Кавказе и в Центральной Азии. Существует явная необходимость повышать способность быстрого развертывания как воздушно-десантных

войск, так и военно-воздушных сил, а также создания сети местных союзов. С течением времени новая структура регионального и функционального командования должна будет заменить устаревшую систему военных округов.

Каким бы ни было направление внешней и оборонной политики России, систему военного образования придется переделывать самым решительным образом. Сюда входят укрепление и повышение качества учебных программ и преподавательского состава военных академий, дальнейшее сокращение числа академий и связанных с ними образовательных учреждений, создание академии национальной безопасности, напрямую подчиняющейся президенту, которая будет готовить старших офицеров и чиновников для занятия должностей в министерстве обороны и других силовых министерствах. Однако существенное повышение гражданской направленности учебных курсов и совместное обучение гражданских лиц и военнослужащих вряд ли состоится. Скорее всего, офицерский корпус по-прежнему останется кастовым и будет сохранять дистанцию от общества.

Новым явлением станет растущее влияние правительственных служб безопасности, поскольку баланс между обороной и безопасностью продолжит нарушаться в пользу служб безопасности. В результате у вооруженных сил, даже если им удастся вобрать в себя такие компоненты, как железнодорожные войска и строительные части, не останется иного выбора, кроме как смириться с новой иерархией системы национальной обороны и служб безопасности, где последние будут доминировать как "старшая служба".

ПАРТНЕР ЗАПАДА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ?

В декабре 1991 года в своем первом письме генеральному секретарю НАТО Борис Ельцин писал, что Россия намерена в ближайшем будущем вступить в эту организацию. Две недели спустя из Кремля пришла записка с извинением за допущенную неточность. В оригинальном тексте, говорилось в записке, речь шла о том, что Россия не планирует в ближайшем будущем вступать в НАТО. Эти четырнадцать дней Москва использовала для того, чтобы изучить реакцию НАТО. Сходная расплывчатость наблюдалась и в первый срок президентства Путина. Например, в беседе с журналистами Би-би-си в начале 2000 года второй президент

России, отвечая на вопрос о возможном членстве России в Западном союзе, бросил знаменитую реплику: "Почему бы и нет?"

В начале второго срока пребывания Путина у власти стало ясно, что Россия не собирается становиться членом расширившегося Запада. Напротив, она останется свободной политической и стратегической единицей, стремящейся играть традиционную роль региональной великой державы в Центральной Евразии. Помимо всего прочего, в процессе посткоммунистического развития России пришлось столкнуться с множеством значительных препятствий на пути к демократии, свободной рыночной экономике и полнокровному гражданскому обществу. Это, как и многое другое, отличало Россию от стран Центральной и Восточной Европы, успешно преодолевших переходный период и "присоединившихся" к Западу. Стремясь вернуть себе статус великой державы, обеспеченный в основном военной мощью, российское руководство не хочет возвращения к новой изоляции от Запада и конфронтации с ним. После холодной войны произошли "качественные изменения" в отношениях с Соединенными Штатами и НАТО⁴. Однако в будущем отношения России в сфере безопасности с Соединенными Штатами и Европейским союзом (ЕС) будут определяться примерно в равной степени внутренними событиями в России и ее отношениями с государствами на бывшем советском пространстве.

В некоторых областях (например, связанных с новыми угрозами безопасности) Россия будет сотрудничать и с Соединенными Штатами, и с ЕС. Однако в наиболее значимом для России регионе (то есть на бывшем советском пространстве) отношения могут стать остро конкурентными и даже конфликтными. Три обстоятельства будут определять действия России: останется ли она по существу авторитарной, со строгим регулированием приватизированной экономики со стороны правительственной бюрократии; останется ли ее гражданское общество чахлым и недоразвитым; будет ли ее внешняя политика нацелена не столько на интеграцию с развитыми индустриальными странами и регионами мира (то есть с Европой, Японией и Соединенными Штатами), сколько на преобразование в самостоятельное силовое поле.

⁴ "Об основных результатах строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации в 2003 году". Доклад министра обороны Сергея Иванова, <http://www.mil.ru/article4231.shtml>

В 2003 году Россия сузила фокус своей внешней политики, направив его на бывшее советское пространство: российские миротворцы тихо ушли с Балкан; Москва упустила возможность выступать в качестве посредника между Багдадом и Вашингтоном, а также между Соединенными Штатами и странами-"изгоями" — Ираном, Ливией и Северной Кореей; роль России в ближневосточном "квартете" стала чисто номинальной. С другой стороны, Россия сконцентрировала усилия на бывшем советском пространстве, где она сохраняет реальные интересы — интересы, которые Кремль намерен защищать. После 11 сентября 2001 года она была готова терпеть американское военное присутствие в Центральной Азии и Грузии, но только если оно будет временным, в отличие от российского влияния, которое должно сохраняться. Возобновление символического военного присутствия России в Киргизии в 2003 году не только идет вразрез с тенденцией, наблюдавшейся после 1989 года, — оно посылает сигнал решимости и ближайшим соседям России, и Соединенным Штатам.

Россия будет все решительнее бросать вызов Соединенным Штатам, самоутверждаясь в качестве новейшего евразийского гегемона и с этой целью пытаясь постепенно уменьшить влияние США на Кавказе, в Центральной Азии и прежде всего в Украине. Это может привести к существенному охлаждению в российско-американских отношениях, когда политика союзов и контроль над вооружениями вновь начнут играть важную роль. Такое охлаждение не надо рассматривать как второе пришествие холодной войны. Россия, Соединенные Штаты и Европейский союз по-прежнему будут иметь ряд важных общих интересов в сфере безопасности. Распространение ядерного оружия как проблема безопасности недавно стала осознаваться Россией, хотя Москва будет противодействовать попыткам США вытеснить ее с выгодного рынка ядерных технологий. Борьба России с чеченским сепаратизмом и исламскими боевиками в странах СНГ и борьба США против международного терроризма будут время от времени пересекаться. Необходимость укрепления или, в отдельных случаях, восстановления региональной стабильности может потребовать объединения сил для проведения различных миротворческих операций. Это потребует определенного взаимодействия, а также военно-политической координации, которых пока явно не хватает.

Отказавшись от роли младшего партнера Соединенных Штатов и весьма невысоко ценя сотрудничество с НАТО, Россия,

вероятно, сконцентрирует усилия на перестройке своих вооруженных сил, сделав их адекватными задаче оборонительного "дистанцирования" на Западе и Востоке и новой задаче "боеготовности" на Юге. Соединенные Штаты и Европейский союз могут иногда быть партнерами России, а в других случаях будут восприниматься как конкуренты и соперники. Однако союзников Москва будет искать среди членов Содружества Независимых Государств, возрождая тем самым традицию Варшавского пакта.

Об авторах

АЛЕКСЕЙ АРБАТОВ — внештатный научный сотрудник Московского центра Карнеги. Член фракции "Яблоко", до недавнего времени депутат Государственной Думы, заместитель председателя комитета по обороне и председатель подкомитета по международной безопасности и ограничению вооружений. Доктор исторических наук, окончил Московский государственный институт международных отношений при министерстве иностранных дел. До избрания в Думу работал старшим научным сотрудником, ведущим специалистом, руководителем сектора и заведующим отделом в Институте мировой экономики и международных отношений Академии наук СССР в Москве.

ПАВЕЛ БАЕВ — старший научный сотрудник и руководитель Программы внешней политики и политики в сфере безопасности в Международном институте исследования проблем мира в Осло (ПРИО). Он возглавляет также Рабочую группу по международным аспектам гражданских войн в Центре исследований гражданских войн в ПРИО. Защищал кандидатскую диссертацию по политической географии в Московском государственном университете и докторскую диссертацию по международным отношениям в Институте США и Канады. До перехода в ПРИО Баев работал в министерстве обороны СССР и в Институте Европы в Москве. Был одним из редакторов журнала *Security Dialogue* и членом совета по демократическим институтам при НАТО. Автор нескольких книг, в том числе *The Russian Army in a Time of Troubles* (*Российская армия в час беды*, 1996). Его статьи по военным проблемам России, российско-европейским отношениям, миротворческим операциям и управлению конфликтами в Европе печатаются в журналах *Armed Forces & Society*, *European Security*, *International Peacekeeping*, *Jane's Intelligence Review*, *Journal of Peace Research*, *Journal of Slavic Military Studies*, *Security Dialogue* и *The World Today*.

АЛЕКСАНДР ГОЛЬЦ — заместитель главного редактора нового политического еженедельника "Еженедельный журнал". Защитил кандидатскую диссертацию по журналистике в Московском государственном университете им. Ломоносова. Более 20 лет является одним из ведущих обозревателей и комментаторов по военным проблемам России. Был членом редакционной коллегии ежедневной газеты министерства обороны "Красная звезда", где вел еженедельную колонку и писал о внешней и внутренней политике России. Работал также научным редактором по военным вопросам еженедельника "Итоги", влиятельного новостного журнала, пока в апреле 2001 года вместе с другими сотрудниками не был выведен из состава редакции. Помимо этого, пишет для *Jane's Defense Weekly*. Гольц — один из авторов книги *Russia: The New Security Parameters* (Россия: новые параметры безопасности, 1995); с недавнего времени, являясь приглашенным профессором Центра по международной безопасности и контролю над вооружениями при Стэнфордском университете, работает над книгой о военной реформе в России.

РОУЗ ГОТТЕМЕЛЛЕР — старший сотрудник Фонда Карнеги за международный мир, где она работает в рамках программ "Россия и Евразия" и "Глобальная политика". Исследования, проведенные Готтемеллер в Фонде Карнеги, затрагивают проблемы ядерной безопасности и стабильности, нераспространения и контроля над вооружениями. До прихода в Фонд в октябре 2000 года была заместителем помощника министра энергетики США, занимаясь вопросами нераспространения ядерного оружия в интересах обороны. До этого, в 1993—1994 годах, являлась заместителем директора Международного института стратегических исследований в Лондоне, а еще раньше работала в Совете национальной безопасности в Белом доме в качестве директора по делам России, Украины и Евразии, специализируясь на проблеме вывода ядерного оружия из Украины, Казахстана и Белоруссии. Среди ее недавних публикаций — *Arms Control in a New Era. — Washington Quarterly, Spring 2002*; *A Deal That Worked. — New York Times, April 26, 2003*; *On Nukes, We Need to Talk. — Washington Post, April 2, 2002* и *U.S. Must Help Russia Diminish Nuclear Risk. — Los Angeles Times, November 12, 2001*.

СТИВЕН Э. МИЛЛЕР — директор Программы международной безопасности Школы государственного управления имени Кеннеди Гарвардского университета. Является главным редактором ежеквартального журнала *International Security* и одним из редакторов серии книг по проблемам международной безопасности, спонсируемой соответству-

ющим Комитетом Американской академии гуманитарных и точных наук и издаваемой Массачусетским технологическим институтом. До этого был старшим научным сотрудником Стокгольмского международного института исследований проблем мира (СИПРИ) и вел курс "Исследования в области обороны и контроля над вооружениями" на факультете политических наук в Массачусетском технологическом институте. Миллер является членом Совета Международного института стратегических исследований, Комитета по проблемам международной безопасности Американской академии гуманитарных и точных наук, Консультативного комитета Стокгольмского международного института исследований проблем мира и Научного комитета Ландау Нетуорк — Центро Вольта (Италия). Сопредседатель Американского Пагуошского комитета и член совета Международного Пагуошского движения. В Школе государственного управления имени Кеннеди Миллер работает в руководящих комитетах Программы Коккалеса по Юго-Восточной и Центральной и Восточной Европе, а также Гарвардского проекта по Украине. Один из авторов недавно изданной монографии *Avoiding Nuclear Anarchy: Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material* (Избежать ядерной анархии: противостояние угрозе, исходящей от бесконтрольного российского ядерного оружия и расщепляющихся материалов) и более ранней на ту же тему — *Soviet Nuclear Fission: Control of the Nuclear Arsenal in a Disintegrating Soviet Union* (Советское ядерное деление: контроль над ядерным арсеналом в распадающемся Советском Союзе, 1991). Миллер — редактор или один из редакторов около двадцати книг, в том числе недавно изданных *Nationalism and Ethnic Conflict* (Национализм и этнический конфликт, 1997), *Debating the Democratic Peace* (Споря о демократическом мире, 1996) и *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security* (Угрозы анархии: современный реализм и международная безопасность, 1995).

ДМИТРИЙ ТРЕНИН — ведущий исследователь Фонда Карнеги за международный мир и заместитель директора Московского центра Карнеги. До поступления в Фонд в 1994 году служил в советской и российской армии. Подполковник Тренин работал в Ираке (в составе группы военной помощи, 1975—1976), в Германии (связь с западными державами в Берлине, 1978—1983) и в Швейцарии (переговоры по сокращению ядерных сил средней дальности и стратегических вооружений, 1985—1991). В течение нескольких лет Тренин преподавал в Университете министерства обороны в Москве. Он был также старшим сотрудником Оборонного колледжа НАТО (1993) и, по уходе с

военной службы, — приглашенным профессором в Свободном Университете Брюсселя (1993—1994). В Фонде Карнеги Тренин является сопредседателем Программы по внешней политике и политике в области безопасности. Автор нескольких книг, в том числе *Russia's Restless Frontier* (Время Юга, в соавторстве, Вашингтон, 2004); *The End of Eurasia: Russia on the Border between Geopolitics and Globalization* (Конец Евразии: Россия на рубеже геополитики и глобализации, два издания, 2000 и 2001); *A Strategy for Stable Peace: Forward a Euroatlantic Security Community* (Стратегия устойчивого мира: к евроатлантическому сообществу безопасности, в соавторстве, 2002); *Russia's China Problem* (Китайская проблема России, 1998) и *Baltic Chance: The Baltic States, Russia, and the West in the Emerging Greater Europe* (Балтийский шанс: государства Балтии, Россия и Запад в возникающей Большой Европе, 1997). Среди книг под редакцией Тренина — *Ambivalent Neighbors: The NATO and EU Enlargement and the Price of Membership* (Противоречивые соседи: расширение НАТО и ЕС и цена членства, 2003); *Russia and the Main Security Institutions in Europe: Entering the 21st Century* (Россия и основные европейские институты безопасности: вступая в XXI век, 2000); *Kosovo: International Aspects* (Косово: международные аспекты, 1999) и *Commonwealth and Security in Eurasia* (Согружество и безопасность в Евразии, 1998). Тренин — член Международного института стратегических исследований в Лондоне и Российской ассоциации международных исследований. Часто выступает комментатором в мировых средствах массовой информации, входит в состав редколлегии таких изданий, как *International Politics*, *Pro et Contra* и *Baltic Course*.

ВИТАЛИЙ ШЛЫКОВ — советник генерального директора ОАО "Объединенные машиностроительные заводы", крупнейшей российской машиностроительной компании и производителя вооружения. Выпускник Института международных отношений и Военно-дипломатической академии в Москве, получил докторскую степень в Институте мировой экономики и международных отношений. С 1958 по 1988 год служил в военной разведке советского Генерального штаба. Позднее работал заместителем председателя Государственного комитета обороны Российской Федерации в ранге заместителя министра российского правительства, где с 1990 по 1992 год отвечал за оборонную промышленность и ее бюджет. Шлыков — один из основателей Совета по внешней и оборонной политике России, неправительственной научно-исследовательской организации.

Рой Эллисон – старший научный сотрудник Центра международных исследований Оксфордского университета. Он является также руководителем российской и евразийской программы Королевского института международных отношений в Лондоне. Его основная специализация – российская и евразийская внешняя политика и политика в сфере безопасности, а также природа нового регионализма. Руководитель проектов "Субрегионализм и трансформация внешней политики: Россия и Иран в Центральной Азии" и "Перспективы сотрудничества России и Запада в ответ на новые вызовы безопасности после 11 сентября". В январе – марте 2004 года Эллисон работал в качестве приглашенного профессора в Московском центре Карнеги. Он также принимает участие в проекте "Вступление без членства: привлечение России, Украины и Белоруссии в Европу". Является одним из редакторов книг *Central Asian Security: The New International Context* (Безопасность в Центральной Азии: новый международный контекст, 2001) и *Security Dilemmas in Russia and Eurasia* (Дилеммы безопасности в России и Евразии, 1997) и одним из авторов книги *Internal Factors in Russian Foreign Policy* (Внутренние факторы в российской внешней экономике, 1996). Член редакционных коллегий ряда академических журналов, в том числе *International Affairs*.

Указатель

11 сентября 2001 года 70, 128

Абхазия 161, 163, 175

Азербайджан 171 – 173

Алешин, Борис 198, 207, 208, 228 сн. 10, 255

Алкснис, Виктор 102

"Алмаз-Антей", холдинг 211 – 212

Андропов, Юрий 246

Армения 172

Аушев, Руслан 106

Афганистан 147, 149, 151, 151 сн. 3, 170, 177, 181 – 186

операции США в А. 183 – 186

поддержание мира в А. 185

как рынок вооружений 184

Ашурбейли, Игорь 199, 208, 210, 211

"Баррикады", предприятие 214

Батулин, Юрий 63 сн. 27

Белоруссия 8, 171, 264

Болгария 179

Босния и Герцеговина 179

Буданов, Юрий 97

Буш-младший, Джордж 240

его политика 255

см. также Договор о нераспространении ядерного оружия

Буш-старший, Джордж 240

Варенников, Валентин 102

Венгрия 179

Веселов, Евгений 94

Военно-морская доктрина (2001) 67

Военно-промышленная комиссия 201

Воинская обязанность, всеобщая 61, 86, 90, 113 – 114

альтернативная гражданская служба 90 – 91

отсрочки для студентов 91, 270, 276

уклонение от призыва 197 – 198

и уровень дезертирства 93

Временная администрация Афганистана 184

Всеобъемлющий договор о запрещении ядерных испытаний 253

Вулфовиц, Пол 71

Гареев, Махмут 102

Германия 79 – 80

Горбачев, Михаил 4, 68, 224, 240, 266, 267, 271

неудавшийся путч 54

Госплан 201

Грачев, Павел 55, 59 – 63, 104, 105

Грозный 61, 156

Грузия 77, 126, 172 – 175

Дворкин, Владимир 227, 229

Договор о коллективной безопасности (1992) 168, 171, 181, 185

Договор о нераспространении ядерного оружия (1970) 254, 255

Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (2002) 241 – 242

Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов (2002) 69

Договор о ядерных силах промежуточной дальности (ЯСПД) 238

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и ограничиваемые Договором вооружения (ОДВ) 6 – 7

Договор по противоракетной обороне (ПРО) (1972) 69, 110

выход США из Д. по ПРО 227, 238

Долголаптев, Анатолий 215

"Досовременная" война 153, 160

ДПА 100, 101

Егоров, Владимир 105

"Единая Россия", партия 105

см. также Российские вооруженные силы

- Ельцин, Борис 33, 53—59, 61, 66, 96, 100, 279
и приватизация оборонных отраслей 208—209
и российские военные 101, 102, 112, 201, 266—267
политика Е. 54—58, 64, 154, 178, 240, 244
- Жириновский, Владимир** 105
- "Закрытые" города 198
"Запад—99", военные учения 234—236
Зюганов, Геннадий 105
Зязиков, Мурат 105
- ИАПО** 205, 209
Иванов, Виктор 212
Иванов, Сергей 53, 72, 73, 91, 98, 103, 104, 110, 175, 183, 184, 272
и ядерная политика 227, 234
Илларионов, Андрей 219
Илюхин, Виктор 100
Инициатива ядерных городов (ИЯГ) 249, 254 сн. 41
"Инкомбанк" 209
Ирак 71, 78, 84, 130, 131, 180, 186—188
Иран 173, 174, 257, 258
ИФОР/СФОР 85, 176, 179
- Казахстан** 8, 57, 173, 247
Карзай, Хамид 184
Каспийское море 77
военные учения "Мирное море—2002" 173
регион 71, 76, 173
Касьянов, Михаил 203
Квашнин, Анатолий 65, 73, 95, 99, 179 сн. 64
ссора с Сергеевым 69, 109, 226—227
Киргизия 170, 181, 185
Китайская Народная Республика 133
Клебанов, Илья 204—207
Климов, Игорь 211—213
Клинтона администрация 243, 244
КНААПО 205, 209
Кодорское ущелье 175
Кокошин, Андрей 63, 64
Колесников, Михаил 59 сн. 18
Коллективные силы по поддержанию мира (КСПМ) 168, 169
Кондратьев, Георгий 65 сн. 32
Контрактный принцип комплектования армии. См. Российские вооруженные силы, структура
Концепция национальной безопасности (1992) 17
Концепция национальной безопасности (1997) 17, 67
Концепция национальной безопасности (2000) 17, 235
Коржаков, Александр 59, 62
Кормильцев, Николай 72
Косово 175—176
Кравченко, Виктор 111
Кузык, Борис 208
Куликов, Анатолий 159
Куроедов, Владимир 108, 109
"Курск" 52, 86, 108, 109, 231
КФОР 85, 176, 178—180
- Латвия** 59
Лебедь, Александр 62, 106
Лужков, Юрий 112
Лукашенко, Александр 171
- Мамедов, Георгий** 224 сн. 4
Международное агентство по атомной энергии 257
Международные силы по содействию безопасности в Афганистане (ИСАФ) 185
Московский договор. См. Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений
Моцак, Михаил 109
- Нагорный Карабах** 59, 172
Нанна — Лугара программа. См. Программа Совместного снижения угрозы (ССУ)
НАПО 205, 209
НАТО 6, 24, 84—86, 110
как потенциальная угроза 27, 39, 62—65, 80, 108, 109, 129, 273
совместные военные операции 82, 84—86
Немцов, Борис 96, 102, 103
- "ОНЭКСИМ Банк"** 209
Организация Варшавского договора 11

- Панкисское ущелье 77, 174, 175
Панков, Николай 94, 95, 97
"Пермские моторы" 206
Погосян, Михаил 209
Поддержание мира/принуждение к миру
149, 154, 160, 167
и военная политика 165–166
как политический инструмент 160–162, 164, 169
совместные операции 176, 178–181
см. также Приштина
Попов, Вячеслав 109
Потанин, Владимир 209
Президентские выборы 61
Президентские ядерные инициативы (ПЯИ) 240, 241
Приднестровье 161, 163
Приштина 178
Программа "Инициативы по предотвращению распространения" 249
Программа предотвращения утечки мозгов. *См. в разделе* Российские ядерные силы, программа Совместного снижения угрозы
Программа Совместного снижения угрозы (ССУ). *См. в разделе* Российские ядерные силы
Путилин, Владислав 103
Путин, Владимир 32–34, 49, 53–55, 67
и военная реформа 115
отношения с военными 72–73, 96, 98–99, 101–102, 107–112
отношения с Западом 69–70, 175, 279–280
и оценки угроз 71
политика П. 52–54, 68–70, 172–173, 226–227, 255
и реформирование оборонной промышленности 202–205, 207–208
и терроризм 70–71
"управляемая демократия" П. 105
и Чечня 73–74, 107
Ракетные войска стратегического назначения (РВСН). *См. в разделе* Российские ядерные силы
РАТЕП 212
Рахмонов, Эмомали 168
Регионализм, тенденция 65–66, 74
Рейган, Рональд 4, 245, 246
Родионов, Игорь 62, 63
Росс, Деннис 224 *сн.* 4
Российская военная реформа
необходимость 9–11, 18–21, 21 *сн.* 30, 22–31, 115–116
перспективы 232–233
как политический вопрос 102–105
препятствия на пути реформ 22–24, 30–42, 53, 67, 80–81, 99, 111, 117–120, 140, 266, 270
"революция в военном деле" (RMA) 186
резервный контингент 134–135
усилия, направленные на ее проведение 85, 138–141
шаги по ее проведению 81–87, 132, 134, 142–145, 279
Российские вооруженные силы
военная доктрина 150, 234
денежное довольствие и жилье 95–96, 115, 136–137, 276–277
история и традиции 9, 19, 30, 37, 53 *сн.* 5, 112–113, 128–131, 222, 223, 263–265
коррупция в Р. в. с. 98
менталитет 67, 68, 70, 71, 78–79, 89, 107–108, 111, 129, 132–133, 160–161, 189–190, 268–269, 273–274
офицеры 94, 95, 272
оценка угроз 56, 64, 65, 67, 69, 76, 128, 131–134, 177–178, 232–233, 235–236, 268–269, 273–274
перестройка 74–76
постсоветское распределение 5–6, 8, 56–57, 264–265
преступность в Р. в. с. 92
продвижение по службе 97
профессионализация Р. в. с. 135–140, 219, 230, 233
стратегия безопасности 278
структура 124–125, 131–132
и терроризм 70–71, 83, 115, 131, 273, 277
см. также Воинская обязанность, всеобщая; "Единая Россия", партия
Российские ядерные силы
военная доктрина и р. я. с. 234, 236–238, 278
нераспространение 254, 256–258
нестратегическое оружие 234

- ограниченное применение ядерного оружия 235
политика 41, 177, 228—231, 234—236, 253, 255
программа Совместного снижения угрозы 240, 247, 248, 251
проекты сотрудничества в области технологий 245, 246, 251
ракетные войска стратегического назначения 222, 225, 233
роль в военной реформе 225
и силы общего назначения 231—232, 274
снижение ядерных рисков 252—253
стратегический арсенал 8, 57, 133, 228—231, 274, 275
Российский оборонно-промышленный комплекс
ассигнования на ОПК 11—12, 25—26, 63, 79, 120—124, 136—137, 199—200
интеллектуальная собственность 203, 205—206, 219
коррупция в ОПК 197, 211
масштаб 194, 195
миф о существовании ОПК 210
мобилизационные и стратегические запасы 216—217, 271
ненадлежащее использование военных фондов 123—124
преступные группировки и ОПК 212—213
программа создания холдингов 203—204, 207, 208, 214
реформирование 200, 203—205 (см. также "Сухой")
сектор НИОКР 195—196, 202
состояние 196
стратегические концепции и ОПК 16
сырьевой комплекс 218
экспорт вооружений 215, 218, 275
Российско-армянский договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи (1997) 171—172
Рохлин, Лев 100, 106
Румыния 179
Руцкой, Александр 106
Савенков, Александр 92
Северный альянс 181—183
Северокавказский военный округ 158
Сербия 64
Сергеев, Игорь 63—65, 69, 109, 157, 225
Силы внутренней безопасности 125
Слатина, аэропорт. См. Приштина
СНВ-1, договор 223, 239, 241—242
протокол об инспекциях 239, 240
СНВ-2, договор 223, 224, 229, 231, 233
отказ от выполнения 228, 231, 238
Советский Союз
военная мощь 4, 7, 89
военно-промышленный комплекс 14, 15, 195
второй пятилетний план 191
личный состав вооруженных сил 7, 8
неприменение первыми ядерного оружия 237
оборонная промышленность 13—15, 191, 200, 201
перепроизводство 192, 193
распад 5, 201, 264
и СНВ-1 223
и СНВ-2 223, 224, 228
структурно милитаризованная экономика 194
экспорт вооружений 215—216
ядерное оружие в СССР 5, 8, 223, 224
Соглашение о разграничении между системами противоракетной обороны театра военных действий (ПРО ТВД) и стратегическими системами ПРО (1997) 243—245
Соглашение об обмене информацией в области сохранности и безопасности ядерных боеприпасов (WSSX) 251
Соглашения о контроле над вооружениями 238—239
протоколы об инспекциях 239—240
Содружество Независимых Государств (СНГ) 5, 147, 265
Соединенные Штаты Америки (США) 174, 175
как потенциальная угроза 39, 128, 177, 235, 236, 268, 273
и терроризм 71, 185
СООНО 85
Союз правых сил (СПС) 102—104
"Сухой" 207—209
Таджикистан 161, 166
и миротворческие операции 167—170

- российское военное присутствие в Т.
 170, 184
 Талибан. См. Афганистан
 ТАНТК 209
 Ташкентский договор о коллективной
 безопасности 6
 Трошев, Геннадий 72 сн. 51, 107, 108
 Турция 172

 Узбекистан 83, 170
 Украина 8, 57, 247
 "Уралтрансаш" 214

Фахим, Мохаммед 184
 Федеральная пограничная служба
 125–127, 169
 Федеральная программа реструктури-
 зации и конверсии оборонной про-
 мышленности на 1998–2000 гг. (1997)
 208
 Федеральная служба безопасности
 (ФСБ) 71, 73, 79, 125–126, 128
 в Чечне 158
 Федеральная служба контрразведки 58
 Федеральное агентство правительствен-
 ной связи (ФАПСИ) 58
 Федоров, Алексей 209
 Филиппов, Владимир 91

 Хелмс, Джесси 244
 Хельсинкское рамочное соглашение (1997)
 242–244

 Хрущев, Никита 201
 Хусейн, Саддам 186

Черноморский флот 264
 Черномырдин, Виктор 112
 Чеченские войны 148, 150
 1-я 21, 37–38, 55, 60–62, 154
 2-я 21, 33, 37–38, 55, 69, 74, 82, 106–
 107, 155, 157, 268
 и российская военная доктрина 150–
 153, 155–160, 174, 187
 "Чеченские генералы" 72, 81
 Чечня 20, 74
 захват заложников в Московском те-
 атральном центре (2002) 70, 111, 115,
 126, 273
 Чубайс, Анатолий 211

Шаманов, Владимир 105, 107, 108
 Шапошников, Евгений 172
 Шпак, Георгий 105

Щитко, Сергей 212

Южная Осетия 161
 Южные границы 127

"Яблоко" 102, 104
 Язов, Дмитрий 54 сн. 6
 Якубов, Юрий 156–157 сн. 16

АМЕРИКАНСКАЯ АКАДЕМИЯ ГУМАНИТАРНЫХ И ТОЧНЫХ НАУК

Основанная в 1780 году Американская академия гуманитарных и точных наук является международным научным обществом, в которое входят ведущие ученые мира, деятели искусств, бизнесмены и политические лидеры. В Академии 3700 членов и 600 почетных иностранных членов. Она преследует четыре главные цели:

- содействие проведению исследований посредством анализа критически важных социальных и интеллектуальных проблем и поиск альтернатив практической политики;
- поощрение общественной активности и обмена идеями посредством организации встреч, конференций и симпозиумов для рассмотрения разных перспектив изучения проблем, представляющих всеобщий интерес;
- подготовка нового поколения ученых и мыслителей в рамках Программы приглашения ученых;
- избрание в члены Академии лиц, добившихся выдающихся успехов по широкому кругу научных дисциплин и профессий. Штаб-квартира Академии находится в г. Кембридж, штат Массачусетс.

КОМИТЕТ ПО ПРОБЛЕМАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Комитет Академии по проблемам международной безопасности (КМБАА), созданный в 1982 году, планирует и оказывает спонсорскую поддержку многопрофильному изучению существующих и вновь возникающих вызовов глобальному миру и безопасности. Недавние и текущие проекты КМБАА посвящены управлению космическим пространством, совместному наблюдению за ракетным оружием как части проблемы глобальной безопасности, международным отношениям в сфере безопасности на постсоветском пространстве, значению Международного уголовного суда для национальной безопасности США и глобальному проникновению легкого оружия в районы конфликтов.

Среди последних публикаций КМБАА:

War with Iraq: Costs, Consequences, and Alternatives, by *Carl Kaysen, Steven E. Miller, Martin B. Malin, William D. Nordhaus, and John D. Steinbruner* (Карл Кейзен, Стивен Э. Миллер, Мартин Б. Мейлин, Уильям Д. Нордхаус и Джон Д. Стейнбрюнер. Война в Ираке: цена, последствия и альтернативы, 2002).

The Significance of Joint Missile Surveillance, by *John D. Steinbruner* (Джон Д. Стейнбрюнер. Значение совместного наблюдения за ракетным оружием, 2001).

The United States and the International Criminal Court, edited by *Sarah Sewall and Carl Kaysen* (Соединенные Штаты и Международный уголовный суд/Под ред. Сары Сьюэлл и Карла Кейзена, 2000).

Light Weapons and Civil Conflict, edited by *Jeffrey Boutwell and Michael T. Klare* (Легкое оружие и гражданские конфликты/Под ред. Джеффри Баутвелла и Майкла Т. Клэра, 1999).

Для заказа книг и получения прочей информации просьба обращаться в КМБАА по адресу Американской академии гуманитарных и точных наук:

136 Irving Street
Cambridge, MA 02138.

Тел.: 617-576-5024

Электронная почта: ciss@amacad.org;

Сайт в Интернете: www.amacad.org.