

# Реформум

Кирилл Шамиев

## КАК И ЗАЧЕМ РЕФОРМИРОВАТЬ ГРАЖДАНСКО-ВОЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ



РЕФОРУМ

2023

Полномасштабное вторжение России в Украину стала неожиданностью не только для рядовых россиян, но и для российских военнослужащих; приказ о нападении шокировал весь государственный аппарат. Неподготовленные к агрессивной войне российские войска потерпели поражения в операциях под Киевом, Харьковом и в Херсоне. Военные преступления, совершённые военнослужащими, вызвали шок и отвращение в отношении ВС РФ, но и ускорили поставки западного вооружения.

Внутри России отношение к войне и российским вооружённым силам вызвало раскол в обществе; война обнажила клубок противоречий, который позволяет Владимиру Путину бесконтрольно применять вооружённые силы и негативно влияет на готовность войск к ведению боевых действий. Разрешение этих противоречий – главная цель гражданско-военных отношений и как политической практики, и как политологического термина. В этой работе я представляю ключевые компоненты российских гражданско-военных отношений, их слабые места – и точечные интервенции по решению этих проблем в демократической России.

## Что такое гражданско-военные отношения

Гражданско-военные отношения – это *система властных отношений между военными и гражданскими частями государства по вопросам всесторонней безопасности*. Они определяют распределение ресурсов и полномочий, правила и каналы взаимоотношений между силовыми структурами, гражданским обществом, политиками и бюрократией. Исследователи и специалисты выделяют гражданско-военные отношения в особую категорию из-за технологических и управленческих особенностей этой сферы. Управление организованной вооружённой силой всегда было первичной задачей государства. А режимы секретности, ограничения доступа к инфраструктуре и специальному образованию наложили дополнительные ограничения на отношения между гражданской частью государства и военными.

Анализ гражданско-военных отношений обычно является нормативным: он определяет, какая система отношений оптимальна для сохранения контроля над вооружёнными силами и повышению их эффективности. Полный коллапс гражданско-военных отношений приводит к коллапсу государства, поэтому тонкая настройка взаимоотношений политиков и силовых структур являются обязательной частью нациестроительства. Демократизация политики в России потребует строительства демократических гражданско-военных отношений, потому что только они будут гарантировать защиту прав человека, включая военнослужащих, и предотвращать нелегитимное использование силовых структур для удержания власти и проведения внешней политики.

## Демократические гражданско-военные отношения

Демократические гражданско-военные отношения можно свести к четырём основным принципам (таблица 1). Во-первых, современные военные должны быть экспертами в области управления насилием и уметь применять сложную военную тактику, вооружение и военную технику. Для этого военнослужащие должны выработать особый профессионализм, то есть развивать свою деятельность как отдельную профессию (в отличие от, например, гражданского ополчения). Этот профессионализм требует институциональной автономии от не всегда сведущих в военных вопросах гражданских политиков и чиновников при создании армии и принятии военных решений. Допуск к непосредственному управлению вооружёнными силами обычно даётся только после специального образования и опыта военной службы. Чтобы не допустить создания обособленного «военного государства в государстве», политики должны балансировать исключительность военной службы другими механизмами гражданско-военной интеграции<sup>1</sup>.

Во-вторых, гражданские власти действительно заинтересованы в эффективном оказании «силовых услуг», но в то же время их беспокоит лояльность «людей с оружием» политическому центру. Возникает естественный стимул к поиску таких отношений, которые бы максимизировали военную эффективность и минимизировали вероятность вмешательства военных в гражданскую политику<sup>2</sup>. Недавний переворот в Нигере – пример того, как военные могут максимизировать своё вмешательство, захватив власть с оружием в руках. Другой пример – состояние вооружённых сил Украины в 2014 г.: украинское государство практически осталось без военной силы для отражения внешней агрессии.

Современные западные страны стремятся создать и постоянно улучшать демократический гражданский контроль, который формально делегирует военным особые профессиональные полномочия по созданию, планированию, поддержанию и применению вооружённой силы, но обеспечивает строгое политическое подчинение военных воле гражданских политиков, избранных на выборах. Такой контроль предполагает, что военнослужащие, будучи экспертами в управлении насилием, могут консультировать гражданских политиков и своих начальников в правительстве по военным вопросам, но не принимать решения за них<sup>3</sup>. Хотя политики и могут отставать в понимании военных вопросов от военных, они всё равно должны определять цели и задачи вооружённых сил на основе мандата от граждан страны. Первое слово всегда за политиками, а вот реализация их решений на практике остаётся прерогативой военных.

---

1 Matei, Florina Cristiana, Carolyn Halladay, and Thomas C. Bruneau, eds. *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. 2nd edition. New York: Routledge, 2021.

2 Nielsen, Suzanne C. Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness. *Policy & Management Review* 2, no. 2 (June 2002): 1–21.

3 Brooks, Risa. Paradoxes of Professionalism: Rethinking Civil-Military Relations in the United States. *International Security* 44, no. 4 (April 1, 2020): 7–44.

Таблица 1. Базовые принципы демократических гражданско-военных отношений

Принцип	Определение	Пример
Политики определяют военную политику	Избранные представители являются авторами оборонной и военной политики государства	Реформы и программы развития разрабатываются внутри правительства и законодательных органов власти
Профессионализм военных	Военная служба является особой профессией, требующей специального образования, опыта и навыков	Стать военнослужащим можно только после прохождения особой длительной и сложной подготовки
Баланс автономии вооружённых сил и вмешательства со стороны политиков	Политики предоставляют генералам автономию в управлении войсками, но контролируют следование законам и правилам	Военные руководители следуют общим установленным правилам в сфере закупок, финансирования и антикоррупционного контроля
Особые полномочия у военных	Военное руководство обладает особыми полномочиями по применению насильственных сил и средств, которых нет у гражданских чиновников и политиков	Наличие строго определённой командной структуры, от младшего офицера до начальника генерального штаба, в вопросе контроля и применения специальных сил и средств

## Общие сложности в строительстве демократических гражданско-военных отношений

Развитие гражданско-военных отношений – это всегда политический процесс, определяющий баланс власти как между разными органами власти, так и внутри самого правительства (исполнительной власти). Этот процесс довольно сложен.

Во-первых, политикам очень трудно соблюсти оптимальный баланс между автономией военных и контролем за ними. Гражданский и правовой надзор за поведением военнослужащих на поле боя остается сложнейшей сферой гражданско-военных отношений. Как обеспечить такой баланс, чтобы военные исполняли приказы, но при этом не совершали военные преступления? Оборонные вопросы часто являются прерогативой исполнительной власти: скорость принятия решений и секретность оборонной политики имеют большее значение, чем в «мирных» сферах регулирования; даже в западных демократиях парламентский контроль над вопросами безопасности часто ограничивается исполнительной властью, которая имеет значительно больший доступ к информации и ресурсам. Баланс сил между исполнительной и законодательной властью в гражданско-военных отношениях никогда не бывает статичным. Поэтому усиление парламентского участия в контроле за вооружёнными силами является одним из постоянных принципов развития демократических гражданско-военных отношений.

Чрезмерная автономия военных может ограничить долгосрочную успешность государства, особенно в конфликтах, где стратегические цели политиков и оперативные задачи военных могут вступать в противоречие. Например, американский генерал Стенли Маккристал был одним из сторонников увеличения воинского контингента

в Афганистане: так он рассчитывал быстрее достичь целей США<sup>4</sup>. Но впоследствии журналистские расследования доказали, что мало кто изначально верил в результативность вторжения в Афганистан<sup>5</sup>. Огромные деньги разворовывались афганскими партнёрами, пока американцы не понимали, как стабилизировать страну. Однако генералам всё равно нужно было достичь поставленных целей. Таким образом, несоответствие военных задач политическим реалиям может создать напряжение в гражданско-военных отношениях и вести к тяжёлым расходам, включая потери человеческих жизней, на политически несостоятельные цели.

Военные всегда включены в политику. Хотя демократический гражданский контроль учит военных, что они должны быть аполитичными, на практике это редко соответствует действительности. Военные стремятся победить в войне любой ценой, в то время как гражданские лица ограничены более широкими политическими, экономическими и социальными соображениями. Демократический гражданский контроль позволяет военным оказывать законное, хотя и политически сомнительное давление на политиков, чтобы получить желаемые ресурсы и полномочия для достижения своих оперативных целей.

Другой аспект гражданско-военных отношений – это баланс влияния военных и гражданских в оборонных реформах. Военнослужащие оказывают естественное влияние на развитие оборонного сектора, военные реформы, оборонные расходы и закупки. Например, Россия – страна, в которой с 1801 г. не было ни одного успешного военного переворота<sup>6</sup>. Это положительный показатель российских гражданско-военных отношений. Россия сохраняет военное невмешательство благодаря своей военной культуре, наличию институтов-противовесов и разделению силовых структур, которые ослабляют стимулы к государственному перевороту. Однако российские военнослужащие и сотрудники силовых структур исторически оказывали сильное влияние на государственную политику в области безопасности. «Люди в погонах» задействованы в самых разных вопросах, от реформ в сфере обороны и военно-промышленного комплекса до социальной поддержки ветеранов и высшего образования. Кремль несколько раз пытался реформировать оборонный сектор после распада СССР, однако слабый гражданский контроль не позволил Москве добиться успешных оборонных реформ<sup>7</sup>. Политики с трудом реформировали собственные вооружённые силы – это важный признак сбоя управленческого аспекта гражданско-военных отношений в России.

Один из последних аспектов этих отношений – интеграция всё более популярных частных военных и охранных компаний в сектор безопасности, контроль милитаризации полиции и обуздание революции в технологиях сбора и анализа разведывательных данных. Вооружённые силы уже не единственный государственный орган, который может использовать особые разведывательные технологии, тяжёлую технику, мощное

4 <https://www.france24.com/en/20091009-mcchystals-call-troop-surge-causes-ructions-washington>

5 <https://www.nytimes.com/2019/12/09/world/asia/afghanistan-war-documents.html>

6 Taylor, Brian D. *Politics and the Russian Army: Civil-Military Relations, 1689-2000*. Cambridge University Press, 2003.

7 Barany, Zoltan. "Civil-Military Relations and Institutional Decay: Explaining Russian Military Politics." *Europe-Asia Studies* 60, no. 4 (2008): 581–604.

вооружение, авиацию и другие инструменты насилия, недоступные для гражданских<sup>8</sup>. Участие военных в формировании политики не является монолитным и исключительным, а это требует включения всех силовых ведомств в реформу гражданско-военных отношений. Реформы конкретных силовых ведомств сегодня следует рассматривать как часть реформы сектора безопасности, куда входят полиция, разведывательные и контрразведывательные органы, национальная гвардия и другие военизированные органы (таблица 2). В данной работе я фокусируюсь на вооружённых силах, однако большинство рекомендаций будут актуальны и для реформы Росгвардии. Проблема синхронизации и координации реформ силовых структур, надзорных органов и судебной системы в период транзита должна быть темой отдельной аналитической записки.

Таблица 2. Национальный сектор безопасности РФ (2023 г.)

Национальный сектор безопасности				Гражданское общество
Контролирующие органы	Другие силовые структуры	Вооружённые силы	Частные военные акторы	
Комитеты двух палат парламента	Полиция	Министерство обороны	ЧВК	Контролирующие организации
	Росгвардия	Генеральный штаб и нижестоящие органы управления		
Прокуратура	Спецподразделения	Военная полиция	Поставщики в сфере оборонных услуг	Аналитические центры и гражданские университеты
Военные суды		ФСБ		
Следственный комитет	МЧС		Медиа (подконтрольные)	Ассоциации военнослужащих и ветеранов
	ФСО			

Наконец, культурный компонент гражданско-военных отношений – это степень репрезентации общества личным составом вооружённых сил. Роль норм, ценностей и идеологических основ в гражданско-военных отношениях является одной из ключевых. Военная автономия порождает особые военные убеждения и ценности, которые со временем могут всё больше отличаться от гражданских. Это создает культурный разрыв: военные считают гражданских «бракованными», недостаточно «патриотичными», излишне «либеральными», а гражданские снисходительно относятся к мнению консервативных военнослужащих<sup>9</sup>. Культурный разрыв создаёт слепые зоны в понимании различных неформальных табу, ожиданий и правил поведения, что негативно сказывается на гражданско-военных отношениях. История с попыткой переворота и уничтожением ЧВК Вагнера как независимой организации показывает опасность возвращения особой организационной культуры в военной организации. Наёмники

8 Spearin, Christopher. *Private Military and Security Companies and States: Force Divided*. Palgrave Macmillan, 2017.

9 Shamiev, Kirill. Civil–Military Relations and Russia’s Post-Soviet Military Culture: A Belief System Analysis. *Armed Forces & Society* 49, no. 2 (April 1, 2023): 252–74.

Вагнера были индоктринированы в околорелигиозную правую идеологию насилия, ультрапатриотизма и нетерпимости к иному мнению. Это стало угрозой российскому государству, так как создавало отдельную социальную систему для людей, умеющих и готовых применять насилие.

Идеальной конвергенции гражданско-военных норм не существует. Однако полного расхождения ценностей достаточно для начала кризиса в гражданско-военных отношениях.

## Элементы демократических гражданско-военных отношений

Таким образом, эффективная система демократических гражданско-военных отношений состоит из нескольких взаимосвязанных элементов<sup>10</sup>. Во-первых, основой таких отношений является верховенство политической власти. Именно гражданские политики должны устанавливать цели, задачи, состав, бюджет и закупки вооружённых сил. Однако военные должны обладать автономией в оперативно-стратегическом планировании, то есть планировании применения вооружённых сил для достижения политических целей, определенных избранной властью. Военные могут давать рекомендации по необходимым ресурсам и желательным действиям, но не могут принимать решение за гражданских политиков.

Во-вторых, демократический парламент и независимые суды, сильное гражданское общество и свободные СМИ должны осуществлять контроль за деятельностью вооружённых сил<sup>11</sup>. Это обеспечивает подотчётность армии населению и правительству, а также прозрачность её решений и действий. Этот контроль может как проактивным, так и реактивным. В первом случае гражданские акторы анализируют соответствие функционирования вооружённых сил существующим правовым нормам и целям оборонной политики. Во втором случае вооружённые силы подвергаются проверкам и аудитам в ответ на выявленные ошибки и правонарушения.

В-третьих, гражданские политики и чиновники должны обладать необходимыми военными знаниями и опытом для выполнения своих обязанностей по контролю за вооружёнными силами. Государство должно предоставлять возможности по обучению принципам военной организации и вопросам многосторонней безопасности слушателей, не состоящих на военной службе. Это можно организовать через отдельные программы (пере)подготовки или интеграции военных и гражданских учебных заведений. Сужение образовательного и культурного разрыва между военными и гражданскими способствует поддержанию прагматичных и здоровых гражданско-военных отношений.

В-четвёртых, военнослужащим должно быть запрещено поддерживать какую-либо

---

10 Born, Hans, and Albrecht Schnabel. Security Sector Reform in Challenging Environments. *Geneva Centre for Security Sector Governance*, 2009, 283.

11 Учебник по организации контроля за сектором безопасности со стороны гражданского общества см здесь: <https://www.undp.org/publications/public-oversight-security-sector-handbook-civil-society-organizations>

идеологию, кроме патриотизма и верности России. Отдельные военачальники не должны пытаться участвовать в борьбе за власть, пока они находятся на военной службе и несколько лет после её окончания. На избирательном участке военнослужащие могут поддерживать кого угодно, но на службе их главный приоритет – это защита родины. Политизация армии, агитирование военнослужащих к участию в политике тоже должно быть запрещено и порицаемо всеми гражданскими акторами.

В-пятых, в вооружённых силах должна существовать эффективная система командования, обеспечивающая выполнение приказов, подотчётность обществу и его надзорным институтам, соблюдение всех соответствующих законов и правил, а также стремящаяся к поддержанию профессионализма военнослужащих и соблюдению их личных, гражданских и профессиональных прав. Именно политики ответственны за состояние вооружённых сил и качество командования перед избирателями.

Таблица 3. Компоненты демократических гражданско-военных отношений

Компонент	Определение	Пример
Верховенство политиков	Политики определяют цели и задачи развития вооружённых сил, принимают решение об их применении	Правящая коалиция через премьер-министра и министра обороны формирует оборонную политику страны
Наличие институтов гражданского контроля	Контроль распределяется по всем ветвям власти	Независимые СМИ, парламентские акторы, гражданское общество и надзорные органы вместе контролируют силовые структуры и координируют свою деятельность
Наличие независимой военной экспертизы	Наличие возможностей для гражданских по изучению вопросов безопасности и военной службы	Гражданские политики обладают актуальными знаниями в сфере обороны и безопасности
Аполитичность военнослужащих	Военнослужащие не поддерживают какое-либо политическое движение или партию	Военнослужащим запрещено вести агитацию и принадлежать к политическим партиям
Эффективная система управления и командования	Вооружённые силы постоянно совершенствуют систему управления и командования войсками	Генеральный штаб успешно проходит проверки системы командования и достигает установленных показателей на учениях

# Проблемы российских гражданско-военных отношений

Российские военные исторически не участвуют в борьбе за власть. Они помогли Ельцину победить в конфликте с парламентом, вели войну в Чечне, направляли миротворческие подразделения в бывшие советские республики и Югославию. Более того, случаи государственных переворотов в Азербайджане (1993/1995 гг.) и Грузии (1991 г.) показали возможность организации мятежа бывшими советскими военными. На практике российские военные оставались послушными гражданскому руководству, хотя некоторые офицеры открыто заявляли о проблемах армии.

ВС РФ подчиняются гражданским политикам вне зависимости от политического режима – благодаря устоявшейся военной культуре, ротации офицерского состава и институтам-противовесам: ФСБ и Росгвардии (внутренним войскам). В течение своего правления Путин смог понизить роль Генерального штаба до отдельного подразделения Министерства обороны и впервые начал назначать гражданских руководителей на должность министра обороны (Сергей Иванов, Анатолий Сердюков и Сергей Шойгу не являлись военными офицерами). Это – положительная сторона российских гражданско-военных отношений.

Однако сверхцентрализация политической власти негативно сказывается на качестве российских этих отношений. Сейчас президент полностью контролирует все органы исполнительной власти, включая Минобороны, судебные и надзорные органы. Президент косвенно или напрямую назначает руководителей всех государственных органов и определяет их программы развития. В итоге российские гражданско-военные отношения напоминают треугольник, где президентская сторона доминирует над гражданской и военной сферами, а качество гражданского контроля за развитием российских вооружённых сил оставляет желать лучшего.

Несмотря на многочисленные попытки реформирования вооружённых сил, в течение почти двадцати лет после распада СССР армия оставалась неэффективным и коррумпированным институтом. Зарплаты военных были низкими, техника и вооружение – устаревшими и зачастую нерабочими, моральный дух – упадочным; сотни солдат бежали из казарм, некоторые офицеры кончали жизнь самоубийством или подрабатывали таксистами.

Эти два явления – отсутствие организованного вмешательства военных в политику и проблемы с реформированием армии – представляют части одной и той же проблемы. Борьба между военными и гражданскими за реформирование российского сектора безопасности велась постоянно и часто заканчивалась неудовлетворительно. Генералитет жёстко защищал информационную закрытость, не допускал к управлению гражданских лиц, а в военных неудачах и катастрофах винил западные страны и гражданское население.

Первая реформа вооружённых сил в 2001-2007 гг. осталась в основном неудачной, несмотря на относительно благоприятные экономические и политические условия и многочисленные гражданские попытки модернизации госуправления в России. К 2005 г. Россия погасила все кредиты МВФ, укреплению бюджетной сферы также способствовала борьба с уклонением от уплаты налогов, реформирование Налогового кодекса и Федеральной налоговой службы, контролирующей его соблюдение. За первые 8 лет правления Путина расходы на оборону повысились в четыре раза, однако это не привело к ожидаемому увеличению военной мощи.

Наиболее успешная оборонная реформа в России была проведена в 2008-2012 гг., в период президентства Дмитрия Медведева. Это удивительно, поскольку в целом аналитики часто описывали медведевские реформы как фасад и имитацию, модернизацию без структурных изменений, «смесь фальшивых реформ и полумер»<sup>12</sup>. Например, реформа полиции, проведённая внутри исполнительной власти, во многом провалилась. Однако оборонная реформа при Медведеве отнюдь не была имитацией. Это удивительно и на личном уровне, поскольку в рамках предвыборной кампании Медведев не показывал себя «военным» человеком, принимающим сложные решения, в отличие от Путина. Реформа Медведева-Сердюкова показала, что наличие чёткого плана, разделяемого всеми членами команды, поддержанного дополнительными финансами и постоянной работой со стейкхолдерами, является ключом к реализации сложных реформ.

Проблемой является и разрастающийся культурный разрыв между военнослужащими и гражданскими. Этот разрыв будет наиболее заметен после окончания войны с Украиной: ветераны неизбежно столкнутся с непониманием, отчуждением и даже агрессией со стороны граждан, не участвовавших во вторжении. Проблема будет усугубляться общим неудовлетворительным финансовым и психологическим положением ветеранов, а также вероятными проблемами с демобилизацией гражданской экономики России.

Сейчас правительство, с одной стороны, старается приблизить гражданских, особенно молодёжь, к консервативным ценностям, разделяемым военными. С другой стороны, с 2022 г. правительство разработало несколько поправок к законам, которые предоставили льготы на обучение, повышение квалификации и поиск работы ветеранам и членам их семей. Это создаёт институциональные каналы для реинтеграции ветеранов в общество. Эти каналы следует сохранять и расширять в целях адаптации военных в гражданской жизни.

Другим аспектом культурного разрыва станет конфликт между непосредственными фронтовиками и отдельными руководителями, не участвовавшими в боевых действиях. Если первые будут руководствоваться своим практическим опытом в оценке развития ВС РФ, то вторые будут прежде всего смотреть на пожелания старших начальников, принятые стратегии и установленные правила. Этот конфликт будет продолжаться до полного исчезновения фронтовиков с военной службы или маловероятной масштабной

---

12 Kenneth Wilson, "Modernization or More of the Same in Russia: Was There a 'Thaw' Under Medvedev?," *Problems of Post-Communism* 62, no. 3 (May 4, 2015): 145–58

кадровой реформы, направленной на замещение большинства штабных руководителей военнослужащими с боевым опытом.

Наконец, «слоном в комнате» российских гражданско-военных отношений является неурегулированная проблема взаимодействия Минобороны с частными организациями, такими как ЧВК и компании ВПК. Мятеж ЧВК Вагнера стал ударом, показавшим жизненную необходимость формального включения частных военных компаний в национальный сектор безопасности. С другой стороны, многочисленные провалы со снабжением войск снаряжением и экипировкой были частично нивелированы гражданскими движениями и небольшими частными предприятиями ВПК. Попытки Минобороны поставить их под контроль привели к критике и, по-видимому, снижению помощи военным. Изменения системы закупок и отношений с гражданскими движениями можно также ожидать после заключения перемирия или окончания войны с Украиной.

## В сторону эффективных российских гражданско-военных отношений

Согласно классическому определению, реформы сектора безопасности означают «преобразование сектора безопасности, включая всех участников, их роли, обязанности и полномочия, с целью большей соответствия их службы демократическим нормам и принципам хорошего управления, и, таким образом, поддержанию высокого уровня всесторонней безопасности»<sup>13</sup>. В России отсутствуют как демократические институты, так и эффективное управление, поэтому для реформы гражданско-военных отношений придётся сначала создать минимально допустимые политические условия.

Таблица 4. Уровни реформы гражданско-военных отношений

Уровни реформы	Примеры
<b>Политический (стратегический)</b>	Усиление демократических политических институтов по контролю за вооружёнными силами Улучшение законодательной базы по функционированию оборонного сектора Усиление аудиторских проверок и механизмов предотвращения ошибок и правонарушений
<b>Организационный</b>	Изменение роли и повышение независимости военной полиции и военной прокуратуры Реформа военного образования Изменение кадровой политики
<b>Человеческий</b>	Формирование комиссии по реформам Обучение лидерству и актуальным аспектам всесторонней безопасности Улучшение знаний о вопросах безопасности среди оппозиционных политиков и гражданских активистов

13 [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_Hybrid-Security-Study\\_EN.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_Hybrid-Security-Study_EN.pdf)

Изменение российских гражданско-военных отношений необходимо совмещать с изменениями российской политической системы. Эти изменения должны быть направлены на создание динамичной системы гражданско-военных отношений, которая будет основана на диалоге, межведомственном взаимодействии и широком гражданском контроле. Система должна самовоспроизводиться, то есть видоизменяться в ответ на выявленные недостатки, в целях повышения надёжности гражданского контроля и качества работы российского сектора безопасности.

Прежде всего, российская конституция и часть федеральных законов должны быть изменены, чтобы обеспечить более эффективное участие правительства в разработке изменений в секторе безопасности. Во-первых, необходимо отказаться от специальных «президентских», силовых министерств и назначать руководителя как Минобороны, так и других силовых органов власти в общем порядке. Эта рекомендация соответствует духу пункта 10, «Лишите президента права руководить силовым блоком правительства», работы Артёма Русаковича «Как создать хорошую Конституцию»<sup>14</sup>. Руководители всех силовых структур обладают политической ответственностью, потому что назначаются по решению избранного политического лидера, премьер-министра или президента, в отличие от нижестоящих кадровых военнослужащих. Поэтому любое назначение должно проходить через слушания, где кандидаты на должность должны будут ответить на вопросы гражданских представителей на открытых и закрытых встречах в двух палатах парламента. Доклады будущих руководителей силовых структур должны быть «обязывающими», то есть быть частью последующей политической оценки парламентом и гражданским обществом деятельности руководимых министерств и структур.

Во-вторых, должны быть существенно расширены и усилены функции парламента в разработке оборонной политики и контроле за ней. Обеспечение этих функций потребует увеличения числа сотрудников аппарата Государственной думы, которые должны будут находиться в постоянном рабочем контакте с чиновниками Минобороны. Госдума должна осуществлять прямой надзор за военной деятельностью и может требовать письменных и устных показаний от военнослужащих или гражданских чиновников Минобороны, за исключением узкого набора совершенно секретных вопросов.

Важнейшей функцией Госдумы должен стать бюджетный процесс в сфере безопасности, где каждое ассигнование должно быть скрупулёзно изучено и согласовано с соответствующими комитетами нижней и верхней палат<sup>15</sup>. В каждом комитете должен функционировать отдельный подкомитет по анализу секретных оборонных расходов, раскрытие которых контролирующие органы считают нецелесообразным. Сотрудники этого подкомитета должны обладать полным доступом к секретным статьям расходов и отвечать за их соответствие принятым оборонным программам. Опять же это потребует увеличения финансирования работы парламента и расширения его аналитических

---

14 <https://reforum.io/contents/uploads/2022/09/reforum-roadmap.pdf>

15 Инструменты по финансовому контролю за силовыми структурами см здесь: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ECOWAS\\_Toolkit\\_T3\\_EN.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ECOWAS_Toolkit_T3_EN.pdf)

отделов.

Следует обусловить полномочия президента или премьер-министра по присвоению званий высших офицеров (генерал-майор и выше) обязательным рассмотрением кандидатов в комитете по обороне Госдумы. Сейчас контроль за кадрами остаётся одним из ключевых стержней монопольного подчинения силовых структур президенту. Комитет по обороне должен обладать правом ознакомляться с личными делами офицеров и проверять соответствие назначений принципам меритократии в совещательном порядке. Если возникают вопросы к кандидатам, комитет должен получить ответы от Минобороны в установленный срок. Если ответы окажутся неудовлетворительными, комитет должен иметь право направить верховному главнокомандующему мнение по актуальным кадровым решениям в вооружённых силах. В частности, в особом порядке должно происходить назначение офицера на должность начальника главного управления военной полиции как непосредственного руководителя службы в сфере правонарушений военнослужащих в системе Минобороны.

В-третьих, права судебной системы и надзорных органов в сфере гражданско-военных отношений должны быть пересмотрены в конституционном порядке. Военная судебная система должна стать составной частью общей судебной системы России и обладать теми же правами и обязанностями, что и обычные суды, но в сфере рассмотрения дел, связанных с военной службой. Тот же принцип касается деятельности главной военной прокуратуры, руководитель которой должен назначаться в особом порядке и через согласование с парламентом. В строго определённых случаях военная прокуратура и судебная система должны обладать правом приостанавливать или отменять приказы, действия которых нарушают конституцию Российской Федерации<sup>16</sup>.

Ещё один компонент предотвращения и выявления нарушений и преступлений – усиление роли Счётной палаты в сфере финансового и антикоррупционного аудита<sup>17</sup>. Результаты проверок Счётной палаты должны быть основаниями для проведения изменений в закупочной деятельности министерства обороны. Изменения в работе аудиторского органа должны быть изложены в отдельной аналитической записке.

---

16 Основы военного правосудия см здесь: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/MilitaryJusticeFundamentals.pdf>

17 [https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/2015\\_1\\_guidance\\_criteria\\_for\\_good\\_governance.docx.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/2015_1_guidance_criteria_for_good_governance.docx.pdf)

Таблица 5. Основные органы власти, задействованные в демократическом контроле

	Организация/группа	Главная роль
Законодательная	Государственная дума: Комитет по обороне Комитет по безопасности и противодействию коррупции Комитет по бюджету и налогам Совет Федерации: Комитет по обороне и безопасности	Законотворческое сопровождение гражданско-военных отношений Парламентское участие и контроль за деятельностью ВС
Исполнительная	Правительство Верховный главнокомандующий (президент/премьер) Министерство обороны Министерство финансов Совет безопасности	Управление и развитие вооружённых сил
Судебная и надзор	Судебная система Прокуратура Счётная палата	Реактивный и проактивный контроль за соблюдением законов и правил Разработка предложений по разрешению причин нарушений
Медиа и гражданское общество	СМИ НКО Аналитические центры	Контроль за соблюдением прав и исполнением политических задач Разработка и предложение изменений Организация обучающих программ
Силловые органы	Генеральный штаб ФСБ Военная полиция Военная прокуратура Военные суды Военнослужащие	Самоконтроль за соблюдением законов и правил Развитие профессионализма и эффективного командования Поддержание идеологической нейтральности

Вторым уровнем регулирования гражданско-военных отношений являются структурные изменения в Минобороны и других организациях сектора безопасности. Здесь требуется улучшить механизмы по предотвращению правонарушений и их раскрытию.

Усиление полномочий военной полиции по предотвращению правонарушений в вооружённых силах, а также повышение независимости военной прокуратуры от Минобороны поможет легитимировать изменения в глазах военнослужащих и защитить их права. Военную полицию следует рассматривать как отдельную службу, выделенную из непосредственного военного подчинения в мирное время и финансируемую по отдельной статье бюджета. Это позволит усилить работу военной полиции в сфере предотвращения нарушений прав рядового состава, например, вымогательств, взяток, незаконного принуждения к заключению контракта и т.п. Деятельность военной полиции

должна быть согласована с органами военной контрразведки, военной прокуратурой и главным военно-политическим управлением ВС РФ в взаимосвязанных сферах, таких, как выявление и предотвращение правонарушений, работа с личным составом и дознание по совершённым преступлениям.

Третий уровень изменений российских гражданско-военных отношений касается сферы образования и культуры в силовых структурах. Результаты этих реформ проявятся не сразу, но их эффективность будет обладать связывающим свойством.

Давно запоздавшим решением в сфере военного образования должна стать интеграция социально-гуманитарных дисциплин в военных и гражданских учебных заведениях. Преподаватели таких предметов должны находиться в единой академической среде с гражданскими коллегами: участвовать в тех же конференциях, публиковаться в тех же журналах и работать по одинаковым трудовым контрактам. Следует ограничить найм преподавателей социально-гуманитарных дисциплин сразу после окончания службы в вооружённых силах. Опыт работы в гражданских университетах и исследовательских центрах должен быть обязателен для таких профессоров. В качестве временной меры военные реформы могут сопровождаться централизованными цифровыми лекционными материалами с последующим обсуждением поставленных тем с курсантами на практических занятиях социально-гуманитарных дисциплин. Наконец, следует ввести обязательную анонимную оценку преподавания курсантами и доводить обратную связь до преподавателей и руководителей кафедр.

Развитие личного лидерства должно стать одной из ключевых сфер в специальном высшем военном образовании. Это не только улучшит командные навыки офицеров и сержантов, но и повысит шансы успешной реинтеграции военнослужащих в гражданский рынок труда после окончания военной службы. Сотрудничество с гражданскими университетами и специалистами в сфере управления и лидерства должно стать локомотивом изменений в этой сфере. Реформирование военного образования в целом должно стать отдельной главой военной реформы в демократической России.

# Политические условия изменения гражданско-военных отношений в России

Разработка программ реформ гражданско-военных отношений всегда осуществляется по-разному, поскольку сектор безопасности, военно-политические условия, социальные и экономические стимулы для проведения реформ в каждом конкретном случае уникальны. Передовая практика госизменений требует тщательного анализа условий проведения реформ на этапах планирования, разработки, реализации и оценки.

Пример 2008-2012 гг. показывает важность ключевого компонента в гражданско-военных отношениях – политической воли. В международной практике она является главным условием проведения реформ сектора безопасности в целом, поскольку такие реформы автоматически приводят к перераспределению политической власти в государстве. Например, португальским политикам потребовалось шесть лет (с 1976 по 1982-й), чтобы принять минимальный набор законов по демократическому гражданскому контролю во время транзита к демократии и интеграции в Европейский союз. Решающую роль в этом процессе сыграл Диогу Фрейташ ду Амарал, португальский политолог, правовед, один из лидеров правоцентристской партии Социально-демократического центра<sup>18</sup>. В российской публицистике политическую волю часто понимают как силу давления, которую может оказать политик на других акторов. В международной практике политическая воля значит ровно противоположное. Политическую волю можно определить как «степень поддержки ключевыми руководителями выбранного политического решения определённой проблемы»<sup>19</sup>. Политическая воля по умолчанию требует командной работы. Например, Фрейташ ду Амарал демократизировал гражданский контроль в Португалии в составе четырёх политических групп Демократического альянса. Провести такие реформы единолично в Португалии, где военные обладали политической властью, было бы невозможно.

Во-первых, политическая воля существует тогда, когда политический лидер создаёт коалицию из других политиков и чиновников, которых будет достаточно для принятия согласованного решения<sup>20</sup>. В российской военной сфере к такой коалиции относятся президент, министр обороны (МО) и начальник Генерального штаба (НГШ). Эти три человека должны иметь общее понимание проблем в сфере сектора безопасности и разделять способы их решения. В свою очередь, НГШ и МО предлагают к назначению своих заместителей, руководителей управлений и окружных военачальников. Эти руководители будут являться ключевыми исполнителями изменений в своих сферах управления.

Во-вторых, члены коалиции должны разделять общее понимание проблемы, её причин и последствий отсутствия решения этой проблемы. Для этого потребуется

18 Croissant, Aurel, and David Kuehn. *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2017.

19 Post, Lori Ann, Amber N. W. Raile, and Eric D. Raile. "Defining Political Will." *Politics & Policy* 38, no. 4 (2010): 653–76.

20 [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSR\\_PAPER1.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSR_PAPER1.pdf)

всесторонний независимый анализ состояния ВС РФ после смены власти и интеграция результатов анализа с имеющимися заключениями аудиторских проверок и судебных решений. Обсуждение интегрированного исследования должно проходить с участием всех членов коалиции реформаторов, а отдельные результаты должны быть доведены до всех военнослужащих в упрощённой форме. Постоянная коммуникация политиков с обществом и военных руководителей – с личным составом позволит поддерживать легитимность изменений.

В-третьих, члены коалиции обязаны поддерживать одинаковые потенциально эффективные решения выявленных проблем. Разработка этих решений должна происходить под руководством отдельной комиссии, но в постоянном контакте с военнослужащими. Крайне важно донести до военнослужащих, что часть изменений необходимы исходя из гражданских или долгосрочных приоритетов, а не только текущих требований и нужд военных.

Для реализации этих решений политический лидер должен предоставить стимулы к действию, ресурсы для работы команды, заключить официальные соглашения (документы), а также верно прогнозировать ожидания членов коалиции по распределению благ или наказаний за конечные результаты. Принятое решение должно быть поддержано достаточным финансированием и механизмами принуждения, мониторинга и наказания нарушивших правила игроков. Чтобы купировать недовольство изменениями, возможно временное повышение финансового обеспечения военнослужащих, а также принятие кадровых решений. На этапе разработки программы изменений комиссия реформаторов должна предвидеть механизмы начальной, промежуточной и конечной оценки изменений<sup>21</sup>. Важную роль в этом может играть Счётная палата.

На низовом уровне одним из аспектов успешной реформы является обеспечение понимания офицерами широкого политического и социального контекста и координацию их службы с работой других структур. Военная культура, как правило, консервативна и ориентирована на государство, поэтому может воспринимать любые изменения как угрозу военной безопасности страны. Чтобы преодолеть это, политикам необходимо сформировать организационную «сопричастность» реформе, когда все военнослужащие осознают важность реформы для своего окружения, согласны со способами её реализации и планируемыми результатами. Сопричастность может быть достигнута путём обучения, кадровых перестановок, негативных (угроза увольнения, порицания, лишения льгот и т.д.) или позитивных (премии, повышения, награды) стимулов.

Одним из необычных и временных способов обеспечения поддержки реформ и содействия её реализации может стать создание перспективного кадрового командного резерва вооружённых сил. Минобороны может объявить конкурс на формирование группы (150-200 военнослужащих) перспективных старших офицеров (майор – полковник), отобранных по строгим критериям успешности их службы, рекомендаций старших начальников (командующих округов), наличия превосходящих знаний (знание английского языка, законов, уставов и положений военной службы) и физической

---

21 Логика и основные компоненты оценки см здесь: <https://securitysectorintegrity.com/security-sector-governance/security-sector-reform/>

подготовки. В рамках этой программы комиссия по реформам должна организовать дистанционные, очные и практические занятия по современным военным технологиям, внешней политике, госуправлению, бюджетированию, лидерству и другим предметам. Целью этой программы должно стать масштабирование изменений через обучение наиболее успешных военнослужащих самым последним и актуальным знаниям в сфере государственной политики и всесторонней безопасности. Выпускники программы перспективных старших офицеров могут потом назначаться на руководящие должности в Министерстве обороны и Генштабе.

На гражданском уровне национальная элита может быть не столь опытна в вопросах национальной безопасности, как специалисты по безопасности, что усиливает переговорную силу последних<sup>22</sup>. В России эта проблема особенно ярко проявилась в отношении оппозиционных политиков, которые не могли получить доступ к силовым органам и адекватной информации о них, что сказывалось на качестве и приемлемости их идей о развитии оборонного сектора. Секретность, субъективность оценок военных угроз и профессиональная автономия завышают роль военных в гражданско-военных отношениях. Учитывая необходимость проведения ключевых изменений в первые несколько лет транзита, стратегически мыслящие оппозиционные политики и их сторонники могут уже сейчас начать повышать свои знания по вопросам безопасности, изучая лучшие международные практики и имеющиеся исследования.

В Украине после Евромайдана был создан отдельный экспертный совет, 15 членов которого проводили регулярные консультации для членов парламента по военно-техническим аспектам реформ, а также исполняли роль медиаторов между обществом и вооружёнными силами. Экспертный совет помогал парламентариям проводить слушания по боевым операциям и готовности ВСУ, собирая и агрегируя вопросы украинских граждан. Эксперты также помогали депутатам взаимодействовать со СМИ, отвечая на популистские предложения и критику со стороны разноцветных украинских политических сил после Майдана<sup>23</sup>. Гражданско-военные отношения никогда не бывают статичными, и задача политиков – уметь работать со всеми их элементами.

---

22 Wulf, Herbert. "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries." *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management* 5 (2004).

23 Croissant, Aurel, and David Kuehn. *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing, 2017.

## Заключение: быть готовыми ко всем сценариям

В данной работе изложены основные проблемы нынешних гражданско-военных отношений в России и базовые принципы их изменений. Уточнение и адаптация этих рецептов реформ потребует оценки сектора, однако уже сейчас можно представить основные темы споров, которые возникнут в процессе разработки и реализации реформы.

Во-первых, между военными и гражданскими неизбежно возникнет спор по поводу авторов разработки и реализации оборонной политики. Гражданским политикам следует подготовить проекты комиссий, которые будут включать военнослужащих, но при этом обеспечивать безусловное доминирование политической власти. Несмотря на то, что военные обладают уникальной экспертизой во многих областях национальной безопасности, военнослужащие могут быть предвзяты как в выборе целей реформ, так и в вопросе увеличения бюджета на оборону. В то же время гражданские политики, скорее всего, будут недостаточно опытны в военных вопросах. Создание доверия, формирование прагматичных отношений между военными советниками и гражданскими политиками – ключ к разрешению этой проблемы. Временным решением здесь может быть создание отдельного гражданского совета по проведению реформ внутри Минобороны. Этот совет должен иметь прямую связь с премьер-министром и парламентом и контролировать исполнение решений гражданских политиков; такой совет был создан в Украине для достижения быстрых изменений в консервативном и коррумпированном министерстве обороны. Создание гражданского совета неизбежно приведёт к временной политизации военной службы. Однако совместная работа экспертов с представителями гражданского общества в этом совете может оказаться действенным решением по временному контролю за огромной системой вооружённых сил России. Такой совет может в особенности следить за реформами в сфере системы закупок, военного образования, цифровой безопасности, социальных гарантий, медицинского обеспечения и других сфер, не связанных с непосредственным военным планированием и командной системой.

Во-вторых, усиление роли гражданского политического руководства в ведении военных конфликтов тоже вызовет споры между военными и гражданскими. Военнослужащие выступают за полный контроль над операциями после принятия политического решения об использовании силы. Однако, как показывает российско-украинская война, многие оперативные и даже тактические решения могут нести политические последствия, поэтому важно, чтобы гражданское руководство было уверено в законности и моральности действий военнослужащих. Основной задачей для политиков является создание такой системы надзора за действиями военных на поле боя, которая будет включать легитимные интересы как военного командования, так и гражданского руководства.

В-третьих, военнослужащие обязаны выполнять приказы своих командиров, если они являются конституционными и/или законными. Однако определение

конституционности и законности приказов недоступно обычным военнослужащим, что требует создания такой системы, которая позволит предотвратить отдачу незаконного приказа и его исполнение.

Наконец, снова возникнет дискуссия о призывной и добровольной армии. Главным преимуществом призывной армии в условиях транзитных гражданско-военных отношений будет повышенное внимание всего населения к вопросам войны и качеству службы в вооружённых силах. Война с Украиной показала, что сама по себе призывная служба является механизмом гражданского контроля применения вооружённых сил и качества военной службы. Однако добровольные армии обычно привлекают более мотивированных солдат и подталкивают Минобороны бороться за рабочую силу на рынке труда, что способствует более высокому уровню профессионализма. Профессиональный солдат может стоить дороже в плане обучения и экипировки, но при этом должен обладать более высокой квалификацией. Полный переход на добровольную основу поднимет вопрос организации резерва на случай военных конфликтов.

Разрешение этих споров затянется надолго. Например, в описанном выше случае Португалии политикам потребовались ещё 12 лет (после первых шести, нужных, чтобы договориться о базовых институтах демократического гражданского контроля), чтобы консолидировать демократические гражданско-военные отношения и привести их к стандарту НАТО к 1994 г. В России создание эффективной институциональной гражданско-военной среды, направленной на развитие демократического контроля и совершенствование боевой эффективности вооружённых сил, будет происходить постепенно. В данной работе я представил основные компоненты, которые помогут создать такую гражданско-военную среду.

Реформа гражданско-военных отношений должна быть включена в конституционные изменения посредством усиления демократических политических институтов в сфере контроля за вооружёнными силами. В дальнейшем комиссия по реформам должна будет сфокусироваться на улучшении законодательной базы для эффективного функционирования сектора безопасности, усилении и увеличении независимости военной полиции и военной прокуратуры и реформировании системы военного образования. Одновременно с этим наращивание аудиторской работы и улучшение механизмов предотвращения ошибок и правонарушений позволит защитить права военнослужащих и снизить расходы на содержание и реформы вооружённых сил. Наконец, потребуются как минимум одно поколение целенаправленной оборонной политики, чтобы полностью обновить командный состав и, соответственно, сделать организационную культуру ВС РФ и других структур более соответствующей демократическим условиям.

Российско-украинская война была допущена в том числе из-за того, что все силовые структуры оказались под полным монопольным контролем одного человека – президента России. Изменение гражданско-военных отношений в демократическую сторону позволит защитить российских граждан и их соседей.

## Об авторе



**Кирилл Шамиев** – политолог, исследователь российской политики и гражданско-военных отношений.