

Тарусин П.В.

Военно-политическая элита как субъект оборонной политики

Одним из наиболее значимых следствий смены политического режима в постсоветской России явилась коренная реорганизация методов и форм осуществления власти правящей элитой в соответствии с обновленными параметрами сферы государственного управления. Кардинальному обновлению подверглись механизмы формирования, легитимации и реализации государственной (и оборонной) политики. Протекание указанных выше трансформаций значительно опередило процессы их научного осмысления и выработки инструментария для разрешения возникающих проблем, что обуславливает значительные издержки в ходе формирования и реализации различных направлений оборонного курса.

Обозначилась научная проблема, связанная с осмыслением трансформаций произошедших в сфере принятия военно-стратегических решений, особенно роли и природы влияния высшего военного руководства на их содержание и процессы выработки. Однако проблематика военно-политического сегмента правящей элиты, механизмов и процессов принятия военно-стратегических решений, особенно в плане перевода политических установок в конкретное управленческое содержание, довольно слабо отражена в научной литературе. Не сложилось и четкого представления о субъектах трансформации политических целей в военные стратегии.

Возникло расхождение между реальным состоянием элитной структуры, характером участия и ролью ее элементов в функционировании механизмов формирования оборонной политики и их концептуальным отражением. Целью данной статьи является рассмотрение проблем позиционирования руководства военного ведомства в качестве функциональной группы, отвечающей за формирование и реализацию оборонного курса.

Основания выделения военно-политической элиты. В силу своего эвристического статуса главный системообразующий признак правящей элиты – принятие и реализация стратегических решений¹ – непосредственно соотносится со сферой государственной политики. При этом под государственной политикой преобладающее большинство исследователей понимает форму комплексной, кооперативной деятельности органов государственной власти и управления по выдвиганию и реализации долгосрочных (стратегических) целей в целом в социуме, и в его отдельных сферах². Рассмотрение характера участия субъектов стратегического целеполагания в контексте функционирования и развития процессов и механизмов формирования государственного курса требует применения метода, акцентирующего внимание на структурном и функциональном анализе деятельности властных групп.

С содержательной точки зрения характеристика правящей элиты как функциональной группы предполагает рассмотрение динамики выполнения ролевых нагрузок (формирование и контроль над реализацией государственной политики) и организационных (в том числе ведомственных) форм, в рамках которых данные роли и исполняются. Поскольку обеспечение обороны страны является одним из стратегических направлений в деятельности правящей элиты, то ее сегмент, непосредственно контролирующей силовой ресурс и осуществляющий управление в сфере обороны, может быть обозначен как военно-политическая элита.

¹ «Властвующая элита состоит из людей, занимающих такие позиции, которые дают им возможность ... принимать решения, имеющие крупнейшие последствия» (Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959. С. 24).

² Соловьев А.И. Государственная политика // Политология: лексикон / Под ред. А.И.Соловьева. М., 2007. С. 70.

Исходя из принятого структурно-функционального подхода, военно-политическая элита (ВПЭ) определяется как совокупность лиц, занимающих ключевые позиции в структуре управления военным ведомством, полномочия и ресурсы которых позволяют участвовать/оказывать влияние на содержание стратегических решений в области обороны. К формату военно-стратегических решений могут быть отнесены те, которые направлены на реализацию задач строительства и развития Вооруженных Сил и военного планирования, отраженных в Военной доктрине Российской Федерации.

С точки зрения используемого метода ВПЭ не представляет собой некую постоянную совокупность лиц. Ее состав подвижен в зависимости от содержания военно-политической повестки и применяемых механизмов целеполагания. Поэтому основные трудности в процессе описания ВПЭ возникают не относительно интерпретации данного понятия, а с его операционализацией, попыткой вычленив ее круг. Метод выделения политической элиты, основанный на анализе того, кем и каким образом принимаются решения, ставит перед исследователем ряд принципиальных вопросов, от решения которых зависит объем ее состава и необходимость дополнительного структурирования данного сегмента правящей элиты.

Комплексная, глубоко интегрированная с другими направлениями государственного курса природа оборонной политики предопределяет широкое участие в ней различных властных и отраслевых групп, научно-экспертного сообщества и прочих контрагентов. Кроме того, регулярное смещение уровней (центров принятия) решения военно-стратегических проблем развертывает по вертикали и горизонтали состав участников процессов формирования оборонной политики.

Учет контрагентов всей совокупности складывающихся комбинаций по отдельным проблемам военной политики необоснованно расширил бы круг ВПЭ, сделав совершенно бессмысленным сам процесс выделения ее состава. Поэтому нельзя допустить необоснованного расширения состава ВПЭ за счет причисления к ней следующих категорий лиц:

- оказывающих через властные полномочия или ресурсы периодическое влияние на принятие решений в сфере оборонной политики, но не принадлежащих к руководству военным ведомством, и чьи основные интересы и сфера деятельности лежат вне рассматриваемой нами области;
- привлекаемых привлекается к выработке военной политики исключительно эпизодически и не играющих самостоятельной роли в данных процессах, т.н. «игроки по случаю».

Исходя из представленных выше соображений, автор полагает, что применение позиционного (статусного) метода выделения военно-политической элиты является наиболее приемлемым и точным. Он исходит из того, что «формальные правительственные институты представляют собой путеводную карту властных отношений и что чиновники, находящиеся на высоких постах в этих институтах, весьма вероятно, обладают политической властью»³. Данный метод вполне коррелирует с доминирующим у современных исследователей альтиметрическим подходом. Несомненно, порой властные полномочия, которые не могут быть отделены от своих носителей, либо проигнорированы в процессах принятия / легализации решений, приобретают символический, «спящий» характер, что не мешает при наличии политической воли и обстоятельств их активизировать.

Следует понимать, что формирование и согласование военно-стратегических решений осуществляется, как правило, в достаточно узком кругу высших руководителей военного ведомства, которые в условиях доминирования командно-административных методов обладают широкими возможностями контролировать как процессы разработки, так и само

³ Putnam R.D. The Comparative Study of Political Elites. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1976. С. 15.

содержание управленческих стратегий. Проблема выделения военно-политической элиты заключается в сложности определения именно того уровня управленческой иерархии, начиная с которого политические аспекты целеполагающей деятельности, принципиально задающие стратегический формат принимаемых решений, приобретают устойчивое доминирование над рутинными факторами военного администрирования.

Данные соображения позволяют ограничить круг тех, кто реально влияет на содержание военной политики, лицами, занимающими наивысшие статусные позиции. Вместе с тем, обретение должностных статусов еще не означает включение в разработку государственных стратегий и целей. Здесь актуализируется проблема персонального и профессионального соответствия ролевым, т.е. реальным, а не статусным нагрузкам, присутствующим в механизмах военного управления. В этом проявляется субъективный фактор системы военного управления, отражающий качественный состав элиты: экспертный опыт, характеристика персональных коммуникационных связей, знание специфики механизмов и процессов принятия решений (коридоров власти) и умение играть на их регистрах.

Данным лицам необходимо адаптироваться в управленческих структурах, продемонстрировать свои способности функционировать в рамках реального, а не нормативного процесса принятия военно-стратегических решений. Иначе их должностные (статусные) позиции окажутся лишь имитационной формой служебной деятельности, вне реального участия в механизмах военно-стратегического целеполагания. Соответственно, в зависимости от конкретных фигур значительно меняется вес тех или иных статусных позиций в системе принятия военно-стратегических решений. Тем не менее, именно данный метод позволяет очертить круг ВПЭ, с такой степенью приближения, которая позволяет описывать достаточно адекватно процессы формирования военной политики.

Применение репутационного метода представляется крайне ненадежным. Опросы военных специалистов по данному поводу практически не проводятся, а рейтинги, составляемые гражданскими экспертами крайне ненадежны, так как основываются не на реальном участии конкретных персонажей в принятии решений, а на периодичности и объеме их присутствия в информационном пространстве.

Ограниченность и неточность применения десизионального метода объясняется следующими обстоятельствами. Закрытость механизмов и процессов военно-стратегического целеполагания крайне затрудняет строгую идентификацию персоналий, реально принимающих (влияющих на принятие / непринятие) соответствующих решений. Тем более что большинство из них не стремятся афишировать собственные позиции и степень участия, опасаясь политически опасной идентификации с продвижением интересов отдельных заинтересованных в конкретном дизайне решения групп. Кроме того, всякий раз для рассмотрения проблем военной политики привлекается специфический состав контрагентов, взаимодействующих в разнообразных форматах и на различных площадках, так что с практической точки зрения установить истинные веса их влияния не представляется возможным.

Анализ нормативных документов, регулирующих выработку оборонной политики, дополненный сопоставлением военно-стратегических задач и полномочий должностных лиц министерства обороны, позволяет очертить персональный состав военно-политической элиты. В него входят лица, обладающие необходимыми профессиональными и личностными качествами, занимающие должности, комплектуемые из **федерального кадрового резерва Вооруженных сил**⁴, и назначение на которые осуществляется в

⁴ Вопросы его формирования и использования регулируются указом Президента РФ от 16 февраля 2009 г. № 173 «О федеральных кадровых резервах Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск

персональном порядке руководителем государства. В перечень данных должностей входят: заместители министра обороны, первые заместители начальников вооружения и Тыла Вооруженных сил, начальник расквартирования и обустройства министерства, начальник Генерального штаба и его первые заместители, Главнокомандующие видами Вооруженных сил и их первые заместители, командующие родами войск Вооруженных сил и их первые заместители, начальники (руководители) главных (центральных) управлений (департаментов) в составе министерства обороны и Генерального штаба и их первые заместители, командующие оперативно-стратегическими территориальными (оперативно-стратегическими) объединениями Вооруженных сил и их первые заместители.

Структурирование военно-политической элиты. Дифференциация военно-политической элиты зависит «от характера критерия, избранного в качестве основания структурирования»⁵. Подчеркнем, что структурирование ВПЭ на отдельные сегменты допустимо лишь в целях создания упрощенных концептуальных моделей, отражающих ее отдельные свойства. Условность подобного деления вызвана тем, что на практике для обсуждения и разрешения военно-политических проблем создаются специфические матричные комбинации из представителей различных субэлитных группировок, участие которых в процессе принятия решений не может быть проигнорировано.

Вертикально структурированные группы ВПЭ различаются лишь масштабом и периодичностью привлечения к решению военно-стратегических задач, но не результативностью своего участия. Так «нижестоящие» элитные слои вполне способны заблокировать принятие и реализацию «верхушкой» различных решений стратегического уровня. Следует отметить, что состояние элитного баланса в верхушке ведомственного руководства в значительной степени зависит от позиций среднего и нижнего этажей ВПЭ. Их оценки, мнения и предложения активно используются главой государства в качестве альтернативного министру обороны канала информирования относительно реального положения дел в военном ведомстве и его потребностях.

Фактически критерий дифференциации отражает меру и характер интеграции членов ВПЭ в политико-административные (управленческие) сети, постоянно или периодически используемые в процессе формирования оборонной политики. Поскольку стратегическое управление есть продуцирование и продвижение потоков управляющих воздействий наиболее оптимальным основанием структурирования ВПЭ представляется степень вовлечения ее сегментов (по объему и периодичности) в коммуникационные взаимодействия по поводу формирования оборонного курса. При этом формат участия определяется, прежде всего, объемом и содержанием должностных полномочий, а отчасти персональным статусом и устоявшимися внутриведомственными практиками. Совокупность коммуникационных взаимодействий руководства военного ведомства образует интегрированный с сетями контрагентов военно-управленческий сегмент многомерной политико-административной сети, разным слоям которого соответствуют различные элитные уровни.

Тем самым структурная модель военно-политической элиты может быть представлена в виде жестко интегрированной многоуровневой пирамиды. Ее состав включает лиц, обладающих институциональными статусами и ролями, которые располагаются в основных узлах формирования и пересечения коммуникационных потоков по поводу процессов военно-стратегического целеполагания. Используя статусные полномочиями, члены военно-политической элиты, путем продуцирования, регулирования и перераспределения через подконтрольные структуры-диффузоры, как собственных, так и сторонних властных

Министерства внутренних дел Российской Федерации, войск гражданской обороны и Федерального агентства специального строительства».

⁵ Гаман-Голутвина О.В. Политическая элита России. Вехи исторической эволюции. М., 1998. С. 10.

воздействий и коммуникационных потоков, приобретают возможность влиять на содержание военно-стратегических решений, а порой и самих политических целей и методов их достижения. Различная степень включения в механизмы разработки военной политики и политико-административные сети, масштаб рассматриваемых сюжетов предопределяют отличия уровней элитарных структур, модели и масштабы их взаимодействия с контрагентами.

Изучение нормативно-правовых документов, регулирующих полномочия соответствующих должностных лиц в военном руководстве⁶, а также сложившиеся практики принятия ведомственных решений и согласований на межведомственном уровне, позволяют ограничить состав высшего уровня военно-политической элиты членами коллегии министерства обороны, на которой рассматриваются наиболее важные вопросы оборонной политики и деятельности военного ведомства⁷. В этот круг входят министр обороны и его замы, главкомы видов вооруженных сил, начальники наиболее важных управлений министерства обороны (например, бюджетное, кадровое), а также ряд иных должностных лиц, назначаемых руководителем государства по ходатайству министра обороны. Данные лица, представляя министерство обороны во взаимодействиях с другими органами исполнительной и законодательной власти, систематически контактируют на различных площадках с руководством страны и других ведомств по проблемам выработки целей и формирования содержания военно-стратегических решений.

Средний уровень ВПЭ возможно ограничить руководством видами и родами войск, начальниками отдельных наиболее важных управлений Генерального штаба (ГОУ, ГРУ, ГОМУ) и второстепенных управлений министерства обороны, а также фигурами из близкого окружения министра (советники и помощники), входящими в его команду. Степень участия данных лиц в военном планировании достаточно высока, но оно ограничено, как правило, сферой своего вида (рода) войск и вопросами межвидового взаимодействия, либо специально порученными направлениями (областями).

К нижнему элитарному уровню, привлекаемому для рассмотрения стратегических проблем эпизодически и, как правило, не персонально, а коллективно, следует отнести командование оперативно-стратегическими территориальными объединениями, военных округов и флотов, осуществляющих непосредственное управление подчиненным военно-административным аппаратом, а также отдельных представителей отставного военного руководства. Например, членов Клуба военачальников или руководство Академии военных наук. Институциональные права последних по экспертизе вариантов решений и направлению своих предложений органам и площадкам, занимающимся военно-стратегическим целеполаганием, предоставляют каналы выхода на первых лиц государства и возможности влияния на содержание принимаемых решений.

Другим критерием дифференциации ВПЭ, существенно влияющим на состояние ее внутренних взаимодействий, является расхождение функциональных сфер деятельности и ответственности. Данные отличия обуславливают разность интересов, не обязательно сводимых к общему знаменателю, а порой в принципе неинтегрируемых друг с другом, группировок в высшем военном руководстве. Функционально-горизонтальная структура ВПЭ вычленяется по специфике типов военно-управленческой деятельности или принадлежности к различным видам и родам войск на условные (вследствие довольно высокой степени ротации) видовые элиты: генштабисты, сухопутчики, летчики, моряки,

⁶ Конституция Российской Федерации, федеральные законы «Об обороне», «О правительстве». Положения о Совете Безопасности, Министерстве обороны, Генеральном штабе Вооруженных сил, О военном округе Вооруженных сил, Стратегия национальной безопасности, Военная доктрина.

⁷ Положение о Министерстве обороны Российской Федерации. Ст. 11.

ракетчики, десантники, тыловики, вооруженцы и т.п. Подобная дифференциация особенно остро проявляется в вопросах противостояния сухопутной и морской парадигм развития российских вооруженных сил, где к руководству сухопутных войск традиционно примыкают представители военно-воздушных сил.

Кроме приведенной выше структуры военно-политической элиты следует отметить и существование в ней «кокусов», формирующихся вокруг наиболее влиятельнейших ее членов. Это конъюнктурные объединения групп, стремящихся точно угадать мейнстрим во властном раскладе и присоединиться к нему, либо перевернуть сложившийся баланс сил и самим превратиться в доминирующую силу в системе военного управления. Как правило, данные кокусы становятся центрами кристаллизации концептуальных подходов и позиций к решению наиболее значимых военно-политических проблем. Объединение групп с разнонаправленными интересами и референтными предпочтениями происходит в основном вокруг принципиальных концептуальных идей, продвижение которых позволяет скорректировать в собственную сторону последующее распределение властных полномочий, сфер ответственности и направления ресурсных потоков.

Неформальное структурирование ВПЭ возможно по различным критериям: совместное участие в боевых действиях (афганцы, чеченцы); принадлежность к конкретным кланам, замыкающимся на определенную властную группировку, с индивидуально оформленным включением в сетевые структуры и специфическими каналами влияния на содержание решений в военной сфере; принадлежность к конкретному роду войск, либо воинскому формированию. Можно выделить и различные поколения ВПЭ, несоответствие мировоззренческих подходов, моделей управления и методов администрирования которых являются следствием разных условий профессиональной и политической социализации и т.д.

Присутствие в составе ВПЭ ядер⁸, резко различающихся профессиональными и социокультурными качествами, выделяют данный элитный сегмент среди остальных функционально-ведомственных элит. Специфика качественного состава ВПЭ проявляется в том, что сущностные различия между двумя сегментами, комплектуемыми выходцами из качественно противоположных по условиям функционирования сред, намного глубже и отчетливо выражены, чем в других фракциях ведомственных элит. Влияние «ядерных» отличий на содержание оборонной политики более заметно, чем со стороны вертикально и горизонтально сегментированных элементов.

Так характер служебной мотивации политических назначенцев, их основные интересы лежат вне сферы функциональной деятельности военного ведомства. Стремление к быстрым результатам, как следствие краткосрочности пребывания в подведомственной структуре, ограничивает временные горизонты их деятельности, как правило, ближайшими перспективами, а политическая зависимость от руководителя страны делает данную группу заложником конъюнктурного состояния властного баланса. Слабая профессиональная подготовка и компетентность, увлеченность методами и моделями руководства, несоответствующими военно-корпоративной культуре, потенциально способствуют превращению военной политики в набор конъюнктурных реакций на возникающие проблемы, ведут к неэффективному расходу ресурсов. В результате ведомственный курс принимает зигзагообразный «рваный характер» и не привязан к перспективным долгосрочным потребностям военной организации страны.

Подобные тенденции отчасти нейтрализуются присутствием в составе ВПЭ военно-профессионального элемента, в принятом определении⁹ – «высший генералитет», знающих

⁸ См.: Радаев В.В., Шкаратан О.И. Социальная стратификация. М., 1995. С. 18–19.

⁹ Например, у Миллса: С. Wright Mills. The Power Elite: Oxford University Press, 2000. С. 173.

изнутри объект управления. Факторами, обуславливающими принадлежность высшего генералитета к политической элите, являются следующие:

- обладание решающими институциональными полномочиями в сфере планирования и реализации военно-стратегических решений;
- высокий уровень специализации и комплексности военной политики делает неизбежным привлечение высших администраторов к экспертизе и выработке политических целей;
- самовольная корреляция аппаратом принятых решений в процессе их осуществления понуждает политическое руководство к встраиванию инструментов бюрократического самоконтроля в механизмы операционализации политических целей и контроля над реализацией стратегий¹⁰;
- стабильное и устойчивое, относительно независимое от политических циклов положение высшего генералитета в ведомственных структурах обеспечивает ему более продолжительное и глубокое влияние на содержание политического курса, чем со стороны регулярно сменяемых политических назначенцев.

Основным (и, как правило, единственным) каналом комплектования для данной категории является продолжительная (карьерная) служба в военном ведомстве. Отстаивая значимые для него долгосрочные корпоративные интересы и установки, высший генералитет в значительной степени сглаживает негативные влияния конъюнктурных подходов, способствует сохранению преемственности ведомственного курса. В то же время, узкоспециализированная направленность карьерного пути и обусловленная этим односторонность служебной компетентности мешают полноценной элитной интеграции и эффективному участию в межведомственных согласованиях, именно по причине слабых представлений о специфике смежных областей и неспособности рассматривать проблемы в комплексе, с государственных, а не узковедомственных позиций.

Указанные выше различия неизбежно приводят к перманентному оппонированию сторон, которое объективно выступает инструментом сдерживания и уравнивания политических и управленческих факторов в деятельности ведомственного руководства, затрудняя, однако, межличностную коммуникацию представителей разных ядер. Как отмечал А.Кокошин, в ходе межэлитных коммуникаций и согласований возникают информационные барьеры семантического характера. «Об угрозах безопасности России многие военные и гражданские министры, их заместители в правительстве говорили просто на разных языках, что становилось камнем преткновения для решения самых насущных бюджетно-финансовых и административных вопросов жизнедеятельности Вооруженных сил. Приходилось прилагать большие усилия для того, чтобы этот язык был общим, переводя военно-стратегические требования в политические и бюджетно-финансовые формулы и наоборот»¹¹.

Различное отношение сторон к самим вооруженным силам: инструментальное и самооценное, проявляется в стиле принятия и реализации военно-стратегических решений. Политический аспект решения проблем не предполагает их излишней детализации, вырабатывает взгляд на вооруженные силы лишь как на специфический инструмент политики, обуславливая отсутствие внутренних сдержек на применение силы, что становится неизбывным источником конфликта двух ядер. Непонимание специфики и

¹⁰ Как отмечал Э. Хейвуд, контроль над бюрократией может осуществляться и путем институализации ее высшего звена в круг лиц, принимающих стратегические решения: *Хейвуд Эндрю*. Политология: Учебник для студентов ВУЗов. М., 2005. С. 459.

¹¹ *Кокошин А.А.* Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России. М., 2003. С. 510. Прим. 22.

переоценка возможностей «силового инструмента политики» обуславливает склонность политических назначенцев к применению силы в отношении проблем, имеющих исключительно политическое решение.

В то же время было бы некорректно представлять политических назначенцев и высший генералитет в качестве непримиримых антагонистов, ведь они существуют в рамках единой элитной совокупности на ограниченном функционально-ведомственном поле. При существующем способе формирования российской политической элиты преимущественно из высшего эшелона бюрократии политические чиновники по своему качественному содержанию, в отличие от западных «аналогов» являются не «карьерными» политиками, а администраторами, только не в погонах. Этим, отчасти, и объясняется явление «администрирования политики», когда политические назначенцы всячески избегают исполнения непривычных для них публичных политических ролей и моделей поведения.

Доминирование традиционных для государственной службы административных подходов и стремление ограничиться технологическими аспектами управления подчиненными структурами постоянно направляют активность политических назначенцев на несоответствующие их институциональному предназначению функциональные сферы, например, в вопросы оперативного управления вооруженными силами. Возникает перманентный источник раздражения во взаимодействии двух ядер, приводящий порой к стойкой дисфункции всей системы военного управления.

Роль и влияние «ядер» зависят в основном от персоналии военного министра и содержания его взаимоотношений с политическим руководством, а также доли представителей ядер в военной верхушке. В настоящее время мы наблюдаем смещение «ядерного» баланса российской ВПЭ в сторону политического сегмента за счет ее «размывания» политическими чиновниками. Практика назначения министром гражданского лица, масштабная ротация в военное руководство представителей других элитных групп, значительное сокращение генералитета, сопрягаемые с изменением удельного веса гражданского и военного персонала, объективно уменьшают базу поддержки военного ядра.

Процессы усиления «гражданской составляющей» способствуют «принудительной» интеграции военного сегмента политической элиты в политико-административные сетевые структуры, с которыми военное ядро в силу специфики корпоративной культуры и ведомственного менталитета трудно сопрягаемо. Данная интеграция многократно усиливает эффективность горизонтальных межведомственных взаимодействий, оптимально дополняющих вертикальные каналы управления, и способствует адекватному учету при планировании военной политики экономических, социальных, демографических и иных реалий. Облегчается достижение элитного консенсуса по основным направлениям военной политики, что значительно снижает в процессе ее имплементации (транзакционные) издержки на преодоление межведомственных противоречий и барьеров.

Однако, внутри ведомства доминирование политических назначенцев, как правило, вызывает уменьшение числа и объемов контактов между ядрами, придавая им одностороннюю направленность сверху вниз. Возникают трудно проходимые барьеры в коммуникационных сетях, что снижает эффективность функционирования самой системы и качество обратных связей. Для организации кооперативных действий и снижения коммуникационных барьеров от министра, а порой и главы государства, требуется умение наладить межличностные связи между ядрами ВПЭ, оптимизируя их формальные взаимодействия.

Функции российской военно-политической элиты. Основным видообразующим критерием выделения ВПЭ является функция перевода политических целей и установок в военные стратегии, управление вооруженными силами и обеспечение политического контроля над ними. В соответствии с заданными политическими ограничениями ВПЭ

определяет конкретный дизайн стратегических решений в сфере обороны. Трансформируя политические решения в ведомственные стратегии, обеспечивая их реализацию, ВПЭ играет роль неинституционального балансира в структуре государственного управления обороной, призванного минимизировать риски неоправданного вмешательства политики и военной стратегии в сферы исключительной компетенции друг друга.

Одновременно рассматриваемая элитная фракция выступает «главным распорядителем» силового ресурса – потенциального «вооруженного инструмента» сохранения политического режима и поддержания социально-политической стабильности. При этом роль силового ресурса в политическом регулировании состоит исключительно в обеспечении принудительного прохождения по вертикальным властным каналам управляющих воздействий и создании условий для их обязательного выполнения объектом управления, но никак не в продуцировании содержания и направленности данных воздействий.

Как заметила О. Гаман-Голутвина, структура отношений, складывающихся в рамках пересечения политического и административного уровней государственного управления, конституирует систему политико-административного управления в неразрывное целое¹². Благодаря своему пограничному положению на стыке политического и военно-стратегического уровней управления деятельность ВПЭ приобретает особый дихотомический характер. С одной стороны, она позиционируется как инструмент правящей политической команды, в формате которого любые расхождения во взглядах на проблемы трактуются как средство борьбы за власть. В данном контексте ей приходится ориентироваться не столько на институциональные нормативно-правовые основания собственной деятельности, сколько на баланс сил в элите и обществе, реальное позиционирование собственных контрагентов в сфере формирования оборонной политики. С другой стороны, как составная часть ведомственной структуры она вынуждена рассматривать проблемы с точки зрения их рационального и эффективного разрешения. И здесь оппонирование в рамках элитных и управленческих структур выступает уже инструментом мультиплицирования альтернатив, увеличения поисковой зоны при принятии решений.

Одной из важнейших специфических функций военно-политической элиты является также презентация интересов личного состава вооруженных сил. Запрет на деятельность общественно-политических объединений и их структурных подразделений в Вооруженных Силах¹³, законодательно установленные ограничения гражданских прав военнослужащих¹⁴, каналов и методов их отстаивания серьезно резко сужают возможности политического и социального представительства интересов данной социальной когорты.

По сложившейся практике их ожидания и запросы транслируются на уровень командования, которому обеспечение прав и интересов не только военнослужащих, но и членов их семей и военных пенсионеров, вменено в обязанность¹⁵. Тем самым высшее военное руководство, наделенное полномочиями на взаимодействие с органами исполнительной и законодательной власти различных уровней, выступает в качестве основного субъекта, «лоббирующего» социально-экономические и политические запросы как действующих, так и бывших военнослужащих и их близких.

¹² Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты и политическое лидерство // Политология: лексикон / Под ред. А.И. Соловьева. М., 2007. С. 510.

¹³ Федеральный закон «О политических партиях» № 95-ФЗ от 11 июля 2001 года. Ст. 9.

¹⁴ Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 № 76-ФЗ. Гл. 2.

¹⁵ Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации. Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 года. № 1495. Ст. 10, 75, 78.

Таким образом, анализ выполнения высшим военным руководством предписанных функций и его участия в процессах и механизмах военно-стратегического целеполагания невозможен без рассмотрения среды деятельности, специфики объекта управления и генезиса самой военно-политической элиты.

Военная политика отражает деятельность государства по организации и осуществлению обороны и обеспечению безопасности Российской Федерации, а также интересов ее союзников¹⁶. При этом под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации¹⁷. Данные мероприятия включают наряду с созданием и развитием собственно вооруженного инструмента, также и формирование оптимальных внешних и внутренних условий для реализации оборонных функций и принятых решений. Отметим, что если содержательно оборонная политика представляет собой средство решения военных угроз, то процессуально, она выступает инструментом групповой институализации во властном пространстве, реализации интересов соответствующих политических и хозяйствующих субъектов.

Следует заметить, что необходимость оборонных усилий, как правило, открыто не оспаривается ни элитой, ни обществом. Однако конкретные объемы выделяемых ресурсов, эффективность и направления их расходования, методы реализации решений, распределение усилий между социальными группами представляют предмет жесткого оппонирования. Состояние элитного консенсуса (компромисса) относительно точки балансирования оборонных претензий и ресурсных возможностей снижает степень напряженности и неопределенности межведомственных взаимодействий при увязывании отраслевых курсов и программ. При этом основой достижения договоренностей служит высокая степень консолидации и согласия, прежде всего на уровне руководства государственных институтов и ведомств¹⁸, по основным параметрам военных усилий: целей, методов и, главное, предельных объемов ресурсного обеспечения.

Доминирование в элите представлений о неэффективности военных расходов выступало основанием для блокирования различными фракциями политической элиты ресурсных претензий руководства министерства обороны, что приводило к неоднократному неисполнению принятых государственных решений. Поэтому наличие формальных обязательств по ресурсному обеспечению принятых военно-стратегических решений еще не гарантирует безусловного выделения заявленных средств.

Пространство военной политики представляет собой дискретный спектр разнообразных состояний социума относительно внешней среды, расположенных между полюсами «война» и «мир»¹⁹. Практически неограниченная совокупность промежуточных градаций данных состояний и их перманентное перетекание друг в друга обуславливает ситуационную природу взаимодействия политики и военной стратегии в рамках уже заданных и/или реализуемых форматов. Подобная специфика требует от государственного руководства обеспечения на практике оптимального соотношения политических и военно-стратегических параметров решения, минимизации их неоправданного вмешательства в функциональные сферы друг друга, выбора наиболее оптимальных в сложившейся ситуации методов отстаивания национальных интересов.

¹⁶ Военная доктрина Российской Федерации. Ст. 6. Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации».

¹⁷ Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ. Ст. 1.

¹⁸ См.: Арбатов А.Г., Ромашкин П.Б. Оборонный бюджет на 2007 год и тенденции военной политики РФ // Ежегодник СИПРИ: вооружения, разоружение и международная безопасность / Пер. с англ. М., 2007. С. 955.

¹⁹ Падерин А.А. Политика и военная стратегия: урок единства // Военная мысль. № 5. 2006. С. 30–38.

Несомненно, вооруженные силы являются наиболее гибким и эффективным инструментарием, который охотно применяется при реализации политических целей. Однако происходящие изменения механизмов и методов осуществления государственной политики сопровождаются трансформацией не только форм применения военной силы, но и смещением баланса силовых и «мягких» подходов к решению внешнеполитических проблем в сторону несиловых способов воздействия на оппонентов²⁰.

Потенциальная достижимость схожих военно-политических целей и задач разными методами, не обязательно силовыми, обуславливают ведомственную конкуренцию, как за расширение собственной функциональной нагрузки, так и их «бегство» от «проблемных» полномочий и ответственности. Тем самым, у главы государства появляется возможность выбора субъектов и институциональных площадок формирования и реализации отдельных оборонных направлений, либо путем неформального перераспределения сфер ответственности, либо за счет варьирования применяемых подходов и технологий разрешения проблемных ситуаций.

Как правило, с политической точки зрения нецелесообразно открыто фиксировать четкие и конкретные установки (цели) военной политики. Слишком многие компоненты оборонных решений не подлежат раскрытию, что создает проблемы обозначения объекта противодействия военных структур, вследствие чего выдвигаемые военно-стратегические цели и задачи приобретают особый контекст (двойное дно). Достаточно обратить внимание на несоответствие официально декларируемых установок конкретному содержанию Военной доктрины, отражающей действительные приоритеты российской политической элиты в сфере национальной обороны.

Возникающая противоречивость ряда оборонных приоритетов и задач обуславливает недовольство значительной части высшего генералитета, нуждающегося в высокой степени определенности военно-политических установок, необходимых как для разработки управленческих решений, так и для формирования соответствующего оборонного состояния общества и морального настроения войск²¹. Вместе с тем, декларирование лишь наиболее общих параметров и целей военной политики значительно мультиплицирует веер управленческих альтернатив, рационализируя процессы формирования и усиливая адаптивные качества проводимого оборонного курса.

Особенностью военной политики является многочисленность (по сравнению с иными функциональными сферами) областей, предполагающих конфиденциальность. Присутствуют как объективные факторы среды деятельности, обуславливающие ее закрытость: нежелание просвещать вероятного противника, стремление преподнести ему "военные сюрпризы", так и субъективное стремление ведомственного руководства сохранить собственную управленческую монополию в данной области.

В политическом аспекте закрытость является средством отстранения конкурирующих групп от процесса выработки военно-стратегических решений путем переноса каналов презентации групповых интересов и основных взаимодействий в неформальную плоскость, крайне проблематичную для контроля над их содержанием. Регулирование уровнем секретности (соображения секретности весьма растяжимы по объему и содержанию) позволяет военно-политической элите манипулировать позицией высшего руководства страны, а также избегать политического и гражданского контроля. Стремление ВПЭ к

²⁰ Более подробно смотреть выступление Председателя ОКНШ ВС США адмирала Маллена: *Иванов В.* Начальник КНШ призвал политиков к гуманизму // Независимое военное обозрение. 9 апреля 2010 года; *Цымбурский В.Л.* Сверхдлинные военные циклы Нового и новейшего времени // Российская политическая наука / Под ред. А.И. Соловьева. Т. 5. М., 2008. С. 922–940.

²¹ См.: *Кокошин А.А.* О стратегическом планировании в политике. М., 2007. С. 68–70.

достижению конкурентных преимуществ в борьбе за ресурсы, полномочия и статус вызывает перманентное расширение/сужение контуров открытости отдельных направлений военной политики и механизмов их проектирования, в неравномерных пропорциях для различных ведомств и ситуаций.

Специфика армии, как государственного института, выделяющая его руководство среди остальных функционально ведомственных элит, обусловлена, прежде всего, функциональными факторами:

- монополия на вооруженное принуждение, при котором существование правящего режима в значительной степени зависит от позиции высшего военного командования;
- несвойственная прочим государственным институтам высочайшая степень организованности и дисциплинированности данной структуры придает ей подавляющую организационную эффективность и преимущество, которые потенциально могут быть проецированы в различных направлениях внутренней и внешней политики;
- декларируемое положение «над политикой» и служение обществу, статус гаранта безопасности и целостности страны определяют потенциальную склонность данной структуры к вмешательству в проводимый политический курс, в случае, если высшее командование убеждено в его губительности для национальных интересов.

Проблема присутствия военных структур в политике распадается на два аспекта: участие в политических процессах на стороне конкретных сил и влияние на содержание оборонного курса. Подавляющее большинство исследователей, а также политических и общественных деятелей, акцентируют внимание на недопустимости участия вооруженных сил, подразумевая под этим уровень высшего военного руководства, именно в политических процессах. Зачастую под вмешательством в политические процессы подразумеваются последствия принятых управленческих решений и военно-административных действий. Следует понимать, что политическая субъектность высшего военного командования и поддержание инструментального качества вооруженных сил совершенно разные и закономерно не связанные друг с другом явления.

Автор полагает, что мнение о недопустимости политической субъектности высшего генералитета есть отражение упрощенных представлений о взаимодействии политики и военной стратегии. Участие высшего военного руководства в четко очерченных пределах в формировании оборонной политики задано объективной зависимостью содержания политических целей от состояния и возможностей вооруженных инструментов их достижения.

Как заметил М. Гареев относительно необходимости и неизбежности участия военного руководства в процессе формирования государственной политики и ее оборонного курса: «Всегда было очевидным, что политику нельзя превращать в самоцель, политики в чистом виде не существует, она жизненна, когда в совокупности учитывает все важнейшие факторы, в том числе и военно-стратегические, что надо считаться и с обратным влиянием стратегии на политику... Последнее и решающее слово за политическим руководством, но в выработке важнейших военно-политических решений должны принимать участие и военные профессионалы, как и другие специалисты, иначе политика не будет жизненной»²². Задачи вооруженному инструменту политики, формы и способы применения должны отвечать его природе, возможностям и состоянию. Достижение подобного соответствия требует привлечения военных профессионалов.

Участие же армии в политических процессах есть неустранимая проблема взаимодействия субъекта власти и его инструмента. Вооруженные силы не просто

²² Гареев М.А. Опыт победителей в Великой войне не может устареть // Независимое военное обозрение. 12 марта 2010 года.

политический инструмент, лишенный каких-либо собственных интересов или потребностей. Они всегда выступали особой группой интересов и стремились воздействовать на содержание государственной политики²³. Невозможно полностью преодолеть несоответствие социально-политической активности персонала данного государственного института, выступающего в качестве определенной социальной группы, его инструментально-функциональному предназначению. Устранение из процессов представительства интересов одной из крупнейших социальных аудиторий означало бы явную ее дискриминацию и необоснованное редуцирование содержания самих политических процессов.

Проблема заключается не в милитаристском или авторитарном аспекте влияния армии и военной верхушки на деятельность демократических институтов, а в дисфункциях самой системы представительства интересов относительно указанной социальной когорты, значительно ущемленной по сравнению с иными социальными группами в возможностях их презентации. Чрезмерные институциональные ограничения легальных средств отстаивания собственных интересов порождают общественные опасения относительно использования армией, точнее ее руководством, нелегальных методов их презентации. Подобная угроза снимается за счет расширения числа легальных каналов и площадок артикуляции и презентации интересов данной группы.

Вмешательство же военных структур в политику носит инструментальный, а не самостоятельный характер, как правило, на стороне и под контролем конкретных политических сил. Рассматривая проблемы участия военных структур и их руководства в политическом процессе, исследователи упускают из вида тот факт, что за каждым случаем вмешательства армии в политику стоят определенные группы политической элиты, связанные с высшим командованием вооруженных сил и использующие силовой ресурс как инструмент реализации собственных интересов ради захвата/удержания политической власти. Субъектное участие военного руководства в политических процессах ограничено лишь выбором «старшего партнера», но никак не автономными действиями в данном пространстве. Насилие не совершается исключительно ради насилия, за ним стоят конкретные интересы определенных социальных групп, направляющих процессы применения силы.

Упреки в излишнем влиянии военных на политические процессы есть, скорее, отражение и маскировка борьбы конкретных политических сил за привлечение высшего военного руководства к участию в политических процессах на собственной стороне. Ни одна из социальных групп никогда не откажется от использования в своей борьбе силового ресурса. «Большое число, различный характер и противоречивые интересы гражданских групп делают невозможным максимизацию их власти над военными от лица единого целого», – заметил С. Хантингтон. – Вследствие этого максимизация гражданской власти над вооруженными силами всегда означает максимизацию власти той или иной конкретной группы или нескольких групп»²⁴. Контроль рассматривается не как самостоятельная цель, а всего лишь как средство усиления собственной власти и влияния за счет соперников. Политические игроки стремятся не столько ослабить влияние армии в государстве и обществе, сколько ограничить возможности оппонентов в данном отношении.

Реальное вовлечение военных структур в политические процессы определяется, как доминирующими моделями и характером внутриэлитных взаимодействий, так и принятой в социуме практикой отношений властвующих и подвластных. Как отмечал Р. Миллс, вмешательство военных структур в политику становится возможным лишь при

²³ Хейвуд Эндрю. Политология: Учебник для студентов ВУЗов. М., 2005. С. 469.

²⁴ Huntington S.P. The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Belknap; Harvard, Cambridge, 1985. P. 80.

институциональной неурегулированности процедур применения силового фактора в условиях критического уровня конфронтации ведущих политических и социальных сил. Возникают идеальные условия для вовлечения в открытые политические процессы силового ресурса, что только усиливает для контролирующих его групп возможности политического торга и выбора партнера на наиболее благоприятных для себя условиях²⁵.

В условиях масштабного (бескомпромиссного) противостояния политических сил неизбежно их острое соперничество за позицию высшего военного руководства, так как при относительном равновесии сторон силовой ресурс оказывает решающее влияние на исход борьбы. При нормальном развитии политического процесса, доминировании легальных процедур и отсутствии полярной конфронтации исчезают мотивы для привлечения силового ресурса, как фактора легитимации результатов политического оппонирования. Таким образом, причины, обуславливающие активное вовлечение военных структур в политические процессы, имеют внешние, а не внутренние, относительно самих силовых структур, источники происхождения.

Однако использование силовых структур в целях сохранения власти правящей верхушки не может быть легализовано, так как формально военные структуры находятся вне политических процессов. Мотивы применения «силового ресурса», неоднозначно интерпретируемые различными политическими и социальными группами, приходится камуфлировать под защиту государственного строя или общественного порядка. Военное ведомство встраивается в систему властного доминирования конкретного социального слоя и используется для реализации его интересов силовыми методами. Двусоставной характер деятельности военных структур (защита страны и поддержание правящего режима) обуславливает и взаимную противоречивость функций руководства вооруженных сил.

Ориентированию действий вооруженных сил в интересах правящего режима служит назначение в руководство военными структурами собственных представителей (политических назначенцев) и установление близких доверительных отношений с высшим генералитетом путем его инкорпорации в политическую элиту. Тем самым образуется особый «элитный сплав», деятельность которого приобретает ярко выраженную политическую окраску.

Характер и масштабы присутствия ВПЭ в пространстве государственной (и оборонной) политики зависят также от сплоченности самой правящей элиты, от ее способности противостоять давлению руководства военного ведомства, причем не только по оборонным проблемам. Возможности контроля над ним определяются не столько соотношением гражданского и военного сегментов правящей элиты, сколько характеристиками внутреннего противостояния основных фракций правящей элиты, предопределяющих меру заинтересованности политических субъектов в поддержке ВПЭ.

Ретроспективно оценивая состояние внутриэлитных взаимодействий в период 90-х годов прошлого века, многие исследователи²⁶ отмечали неспособность российской политической элиты объединить собственные силы и добиться консенсуса по поводу стратегических реформ в оборонной сфере и реформировании вооруженных сил. Ни одна из политических сил, разрозненных и жестко конкурирующих по наиболее насущным сюжетам российской политики, не осмеливалась вступать в конфронтацию с высшим генералитетом, достаточно сильным и сплоченным, чтобы противостоять вмешательству гражданской власти в сферу обороны. Наличие более актуальных, нежели оборонная политика,

²⁵ Wright C. Mills. The Power Elite: Oxford University Press, 2000. С. 172.

²⁶ Например: Стивен Э. Миллер. Военная мощь Москвы: Россия в поисках безопасности в переходную эпоху // Вооруженные силы России: власть и политика / Под ред. Стивена Э. Миллера и Дмитрия Тренина. Кембридж, штат Массачусетс, 2005. С. 31–32.

приоритетов, требующих немедленного разрешения, также объясняет фактическое устранение политических лидеров от военных проблем, делегирование их решения собственно руководству оборонного ведомства, что только усиливало степень его автономности.

Политическая верхушка предпочитала откупаться от руководства военного ведомства, к помощи которого она неоднократно прибегало для достижения собственных целей, определенной суммой бюджета, не особо интересуясь целесообразностью и эффективностью его расходования. Тем самым реализовывалась субъективная модель военно-гражданских взаимодействий: лояльность в обмен на автономию в сфере военно-стратегического планирования и бесконтрольного распоряжения явно недостаточными ресурсами.

Трансформация как самой ВПЭ, так и моделей, принципов и механизмов формирования военной политики, начала осуществляться в рамках реформы всей системы государственного управления с приходом к власти В. Путина и его окружения. Seriously изменился баланс сил между ведомствами силового блока. Опасения В. Путина относительно чрезмерного усиления влияния ВПЭ, нежелание раздражать военную верхушку способствовали упрочению «субъективной» системы сдержек и противовесов в оборонной политике с опорой на контроль спецслужб над вооруженными силами. Данное положение обуславливается как персональными предпочтениями фактического лидера государства, так и смещением баланса функций по обеспечению стабильности правящего режима, между обороной и безопасностью в сторону безопасности в связи с преобладанием угроз внутреннего характера.

На позиционирование ВПЭ в значительной степени повлияли и внешние факторы, сопровождавшие процессы трансформации российской политической системы. Как наиболее консервативный сегмент правящей элиты, ВПЭ объективно препятствует реализации внешних тенденций, значительно превышающих способности института национального государства к трансформации. Качественные изменения данного института²⁷ под влиянием тенденций глобализации, передача части его суверенитета, особенно в сфере обороны, наднациональным структурам, формирование транснациональных квазиэлит непропорционально трансформировали пространство функционирования российских субэлит. При отсутствии идеологических скрепов государственного механизма обострились проблемы взаимодействий между ведомствами различных отраслевых блоков: силового, экономического, социального.

Преобладание в деятельности ВПЭ мотивов, имеющих исключительно внутренние системные основания, серьезно ограничивает пространство для маневра и потенциальный коридор для компромиссов, состав контрагентов и спектр взаимодействий с ними. Отношение к обороне страны как к высшему приоритету государственной политики обусловило недостаточное внимание высшего военного руководства к потребностям динамичного развития других отраслей, доминирование иждивенческого подхода к выделению ресурсов, базирующемуся не на реальных возможностях страны, а на гипотетических оценках, зачастую весьма иллюзорных и основанных на идеологизированном понимании внешнеполитических процессов и угроз.

Таким образом, высшее руководство министерства обороны, выступающее в качестве функциональной группы, является одним из ключевых субъектов формирования оборонной политики. Функциональная деятельность данного субъекта, в значительной степени определяется как факторами структурной дифференциации, так и спецификой сферы деятельности и особенностями объекта управления. Принципиальные изменения качественного состава военно-политической элиты и моделей ее функционирования станут

²⁷ См.: Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // Российская газета. 13 июля 2004 г.

возможны лишь после коренной трансформации функциональной среды: создание глобальной и/или региональных систем безопасности, изменение методов защиты национальных интересов с переходом от доминирующих силовых к политико-экономическим; трансформация моделей взаимоотношения власти и общества и схем внутриэлитного взаимодействия и т.п.

Список литературы:

1. *Арбатов А.Г., Ромашкин П.Б.* Оборонный бюджет на 2007 год и тенденции военной политики РФ // Ежегодник СИПРИ: вооружения, разоружение и международная безопасность. М., 2007. С. 945–957.
2. *Гаман-Голутвина О.В.* Политическая элита России. Вехи исторической эволюции. М., 1998.
3. *Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты и политическое лидерство // Политология: лексикон / Под ред. А.И. Соловьева. М., 2007. С. 503–514.
4. *Зорькин В.Д.* Апология Вестфальской системы // Российская газета. 13 июля 2004 г.
5. *Кокошин А.А.* О стратегическом планировании в политике. М., 2007.
6. *Кокошин А.А.* Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России. М., 2003.
7. *Миллс Р.* Властвующая элита. М., 1959.
8. *Падерин А.А.* Политика и военная стратегия: урок единства // Военная мысль. № 5. 2006. С. 30–38.
9. *Радаев В.В., Шкаратан О.И.* Социальная стратификация. М., 1995.
10. *Соловьев А.И.* Государственная политика // Политология: лексикон / Под ред. А.И. Соловьева. М., 2007. С. 70–83.
11. *Стивен Э. Миллер.* Военная мощь Москвы: Россия в поисках безопасности в переходную эпоху // Вооруженные силы России: власть и политика / Под ред. Стивена Э. Миллера и Дмитрия Тренина. Кембридж, штат Массачусетс, 2005. С. 1–50.
12. *Цымбурский В.Л.* Сверхдлинные военные циклы Нового и новейшего времени / Российская политическая наука / Под ред. А.И. Соловьева. Т. 5. М., 2008. С. 922–940.
13. *Хейвуд Эндрю.* Политология: Учебник для студентов ВУЗов. М., 2005.
14. *Huntington S.P.* The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Belknap; Harvard, Cambridge, 1985.
15. *Putnam R.D.* The Comparative Study of Political Elites. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1976.
16. *Wright C. Mills.* The Power Elite: Oxford University Press, 2000.