

ВОЕННАЯ РЕФОРМА: НА ПУТИ К НОВОМУ ОБЛИКУ РОССИЙСКОЙ АРМИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО
ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»

Авторы доклада

Михаил Барабанов,
главный редактор журнала
Moscow Defense Brief

Константин Макиенко,
заместитель директора Центра
анализа стратегий и технологий,
член научно-экспертного совета
при Комитете Государственной
Думы РФ по обороне

Руслан Пухов,
директор Центра анализа
стратегий и технологий,
член Общественного совета
при Министерстве обороны России

Реформа Вооруженных
сил РФ обсуждалась
в рамках конференции
секции Международного
дискуссионного клуба «Валдай»
«Оборона и безопасность»
на тему «Модернизация
Вооруженных сил РФ
и сотрудничество в сфере
обеспечения международной
безопасности», прошедшей
25–27 мая 2011 г. в Москве.

Содержание

3	0. Введение
5	1. Предпосылки проведения военной реформы
9	2. Военно-политический контекст проведения реформы. Риски и угрозы военной безопасности России
13	3. Демографические и финансовые ресурсы
16	4. Основные направления реформы Сердюкова-Макарова
27	5. Динамика призыва и контракта
31	6. Перевооружение армии и флота
35	7. Некоторые итоги реформирования

О. Введение

В октябре 2008 г. министр обороны России Анатолий Сердюков объявил о начале нового этапа военной реформы, ставящем целью переход к новому облику Вооруженных сил России. Происходившее с того времени бурное и интенсивное военное реформирование стало наиболее радикальной трансформацией отечественной военной системы после создания Красной армии в 1918 г.¹ Военное ведомство весьма активно и решительно взялось за проведение преобразований, основная часть которых в организационном отношении была завершена уже к 1 декабря 2009 г., однако процесс реформирования продолжается по многим направлениям.

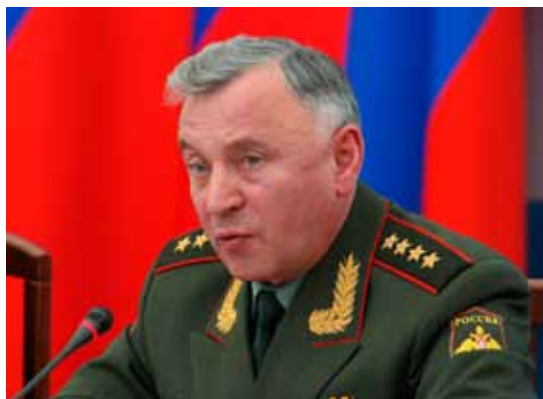
В невиданно короткие для мирного времени сроки Вооруженные силы РФ приведены к новому облику, принципиально отличающемуся от традиционного вида Красной, Советской, а затем и Российской армии

Изменения коснулись всех основных элементов Вооруженных сил России – численности, органов управления, структуры, системы подготовки офицеров. При этом поражает не только радикализм, но и скорость проведения реформы. Фактически в невиданно короткие для мирного времени сроки Вооруженные силы РФ были в основном приведены к новому облику, принципиально отличающемуся от тради-

ционного вида Красной, Советской, а затем и Российской армии. Интуитивно или сознательно, но министр обороны Российской Федерации А.Э.Сердюков и начальник Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации Н.Е.Макаров, похоже, следуют в этом отношении принципу, когда-то сформулированному графом С.Ю.Витте: «В России необходимо проводить реформы быстро и спешно, иначе они большей частью не удаются и затормаживаются».

Обращает также на себя внимание то, что военная реформа Сердюкова-Макарова пользуется полной поддержкой высшего политического руководства страны. Именно эта поддержка сыграла не последнюю роль в стабильности курса на реформирование в условиях жесткой критики многих аспектов преобразований, которые исходят как из военной среды, так и от «экспертного сообщества». Эта поддержка выразилась также в постоянном росте ассигнований на оборону страны. Причем увеличение расходов наблюдалось не только в периоды экономического роста, но и в момент острой фазы финансово-экономического кризиса в 2008–2009 гг.

Значимость и масштабы преобразований были отмечены в опубликованной в преддверии президентских выборов статье Владимира Путина: «Мы приняли и реализуем беспрецедентные программы развития



Вооруженных сил и модернизации оборонно-промышленного комплекса России. В общей сложности в предстоящее десятилетие на эти цели выделяется порядка 23 триллионов рублей. Не скрою, было много споров и о размерах, и о своевременности столь масштабных ассигнований. Убежден — они в полной мере адекватны возможностям и ресурсам страны. И главное — решение задач по созданию современных Вооружённых сил, по комплексному укреплению оборонного потенциала — нельзя откладывать».²

В настоящее время слишком рано подводить окончательные итоги реформирования. Хотя сами по себе организационные преобразования в значительной степени уже произведены, все еще более чем далеки от завершения два наиболее инертных трека реформы — формирование и обучение нового профессионального и адекватно мотивированного личного состава (как

офицерского корпуса, так и контрактников), а также перевооружение армии.

Результаты реформирования в этих двух сферах проявятся не ранее 2012–2015 гг. При этом следует четко понимать, что ключевое значение имеет именно формирование нового офицера и солдата. Успех в кадровых вопросах будет означать, что Вооруженные силы России станут, возможно, самым эффективным государственным институтом на фоне в целом довольно неэффективной и коррумпированной российской бюрократии. Провал будет тождественен неудаче всей военной реформы в целом.

¹ Есть мнение, что наиболее радикальная трансформация проходила накануне и во время Великой Отечественной войны.

² Статья В.Путина «Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России» // «Российская газета», 20 февраля 2012

1. Предпосылки проведения военной реформы

1.1. Российские Вооруженные силы перед началом преобразований в 2008 г.

Накануне начала радикальных преобразований, обозначаемых сейчас эвфемизмом «придание Вооруженным силам нового облика», Российская армия фактически сохраняла главные черты армии советской. Однако по сравнению с последней она сильно деградировала практически по всем основным параметрам – качеству боевой подготовки и личного состава, его мотивации, оснащенности современными или хотя бы просто новыми вооружениями и военной техникой. К основным недостаткам Российской армии на период перед началом реформы относились:

Накануне начала радикальных преобразований Российская армия сильно деградировала практически по всем основным параметрам

1.1.1. *Гипертрофированные органы управления.* При общей численности Вооруженных сил 1 млн. 350 тыс. человек в ней насчитывалось 52 тыс. управленцев. При этом численность реально боеспособных войск, как показал опыт двух чеченских кампаний, составляла не более 100 тыс. чел. Таким образом, один управленец приходился на двух боеспособных солдат и офицеров.

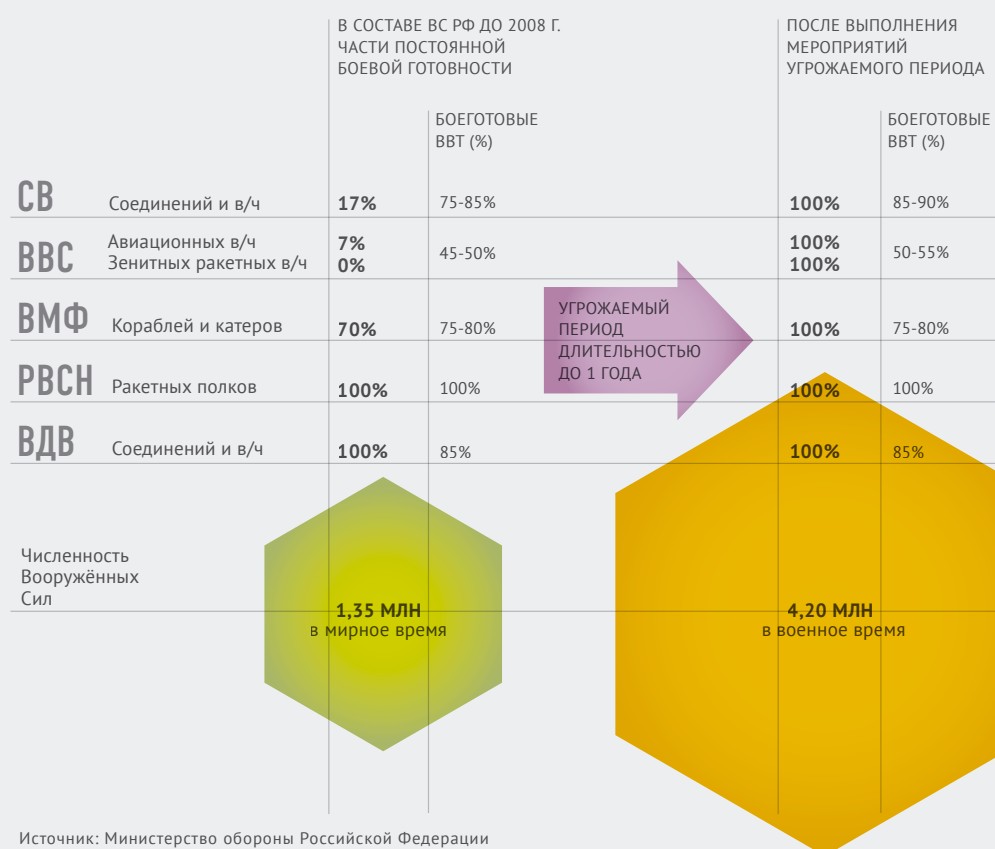
1.1.2. *Непропорционально большая доля офицеров и прапорщиков – 50% численно-*

го состава, при этом структура офицерского состава была далека от нормы. Вместо «пирамиды», при которой максимальное количество приходится на младших офицеров, она представляла собой «яйцо», где подполковников было почти столько же, как капитанов, а майоров даже больше.

1.1.3. *Низкая доля частей постоянной боевой готовности,* которая не превышала 13% всего количества частей и подразделений. Так, в Сухопутных войсках эта доля достигала 17%, ВВС – не более 7% (при нулевой доле частей постоянной готовности в зенитных ракетных войсках), в ВМФ – 70%. Лишь Ракетные войска стратегического назначения (РВСН) и Воздушно-десантные войска (ВДВ) имели 100-процентную готовность к ведению боевых действий. Для достижения состояния полной боевой готовности и развертывания армии требовался годовой период, в то время как подавляющее большинство вооруженных конфликтов последних 20 лет характеризуется быстротечностью и отсутствием ярко выраженного угрожаемого периода.

1.1.4. В период с 1992 по 2008 гг., то есть в течение 16 лет, практически полностью отсутствовали значимые закупки вооружений и военной техники в интересах сил общего назначения. В результате к началу реформы армия была оснащена морально и физически устаревшими вооружениями и военной техникой, значительная часть которых была попросту неисправна.

Укомплектованность вооружённых сил РФ до 2008 г.



Особенно тяжелое положение сложилось в одном из самых высокотехнологичных видов Вооруженных сил – Военно-воздушных силах, где доля неисправной техники достигала 55%.

1.2. Военно-политические и военно-технические предпосылки проведения реформы

При сохранении более полутора десятилетий после распада СССР существенных черт Советской армии российские Вооруженные силы находились в качественно иной военно-политической, технологической и ресурсной (прежде всего демографической и финансовой) среде, что, естественно, требовало их адаптации к новому контексту. Среди наиболее значительных измене-

ний, ставших триггерами преобразований, можно выделить следующие:

1.2.1. *Радикальное изменение глобальной военно-политической обстановки.* Прекращение идеологического противостояния двух систем вследствие краха одной из них, как считается, снижает и вероятность крупномасштабной войны, подготовка к которой всегда была основной задачей Советской армии. Даже если предположить, что ликвидация глубоких идеологических противоречий и стремление России построить однотипную с западными экономическую (рыночная экономика) и политическую (открытая полиархия, чаще называемая сегодня «демократия») системы не означает прекращения военно-политической конкуренции, ясно, что Москва не обладает достаточными ресурсами для ее продолжения на конвенцио-



нальном поле. Сдерживание НАТО, если оно все еще актуально, в любом случае может осуществляться только ядерными средствами. С другой стороны, вся реальная практика показывает, что, начиная с 1979 г. Советская, а затем Российская армия перманентно вовлечена в локальные, контрпартизанские и контртеррористические войны, а также проводит многочисленные миротворческие операции. Понятно, что подготовка к такого рода конфликтам предъявляет гораздо менее жесткие требования тому, что касается численности армии и ее мобилизационных возможностей, но в то же время требует значительного повышения ее профессионализма и боеготовности.

Сдерживание НАТО может осуществляться только ядерными средствами

1.2.2. *Эволюция форм и методов ведения военных действий.* По мнению российских военных, в современной западной, прежде всего американской, военной мысли господствует получившая как глубокое теоретическое обоснование, так и практическое подтверждение теория ведения сетцентричных боевых действий («network-centric warfare»).

Сама концепция «сети» доктрины предполагает преодоление традиционного линейного, централизованного и иерархического

принципа построения социальных систем «центр–периферия», «ствол–ветви», характерного для индустриального общества, с заменой на самоорганизующиеся, нелинейные и принципиально не структурируемые системы, адекватные современному информационному обществу. Предполагается, что у таких «нелинейных» систем отсутствует «ядро», то есть четко выраженный «центр», поскольку любая ячейка такого множества может при определенных обстоятельствах взять на себя функцию «центра». Соответственно, современная военная организация мыслится как совокупность высокопрофессиональных «элитных» военных подразделений, объединенных в реальном масштабе времени единой «боевой информационной сетью», дающей им доступ к беспрецедентно высоким уровням разведки, освещения обстановки и целеуказания и придающей небывало высокие способности взаимодействия данных «боевых юнитов». Сетецентрические боевые

действия обладают целым рядом особенностей, качественно отличающих их от характера войны в рамках господствовавшей в годы Второй мировой войны и последующих нескольких десятилетий теории «глубокой операции». Среди таких специфических особенностей можно отметить:

1.2.2.1. Развитие систем разведки, связи и управления (C4ISR), а также мощности огневых средств ведет к повышению значимости действий и боевой эффективности относительно небольших групп «боевых

юнитов». Части и подразделения даже низкого тактического уровня действуют «дисперсно», рассредоточенно, что требует хорошей осведомленности о противнике, знания и понимания намерений собственного высшего командования. Боевые действия характеризуются высочайшим уровнем автономности и самостоятельности частей, повышенной инициативой их командования.

1.2.2.2. Боевые действия ведутся чрезвычайно динамично, отличаются быстрым и постоянным маневром, в том числе «вертикальным».

Эволюция внешней среды и деградация демографической ситуации делают абсолютным императивом трансформацию массовой мобилизационной армии в более компактную и профессиональную

1.2.2.3. Массирование сил и средств и их огневая мощь перестают быть решающим фактором военного превосходства. Более того, массирование может стать неблагоприятным фактором, так как облегчает нахождение целей для уничтожения. Будет иметь место тенденция к преобладанию небольших, высокоманевренных и подвижных сил.

1.2.2.4. Военные действия направлены не только на физическое поражение войск противника, но и на достижение его морального коллапса, причем не только войск, но также населения и правительства. Возрастает значение таких параметров, как поддержка войны населением, а, значит, понимание и использование культурных особенностей противной стороны и специфики ее политического устройства, в том числе через воздействие посредством масс-медиа.

1.2.2.5. Различие между «гражданским» и «военным» сегментами социума стираются. Целью военной кампании становится воздействие не только на армию противни-

ка, но и на все его общество, понимаемое не только в физическом, но и в культурном аспекте. Эта тенденция вызывает необходимость ведения не чисто военных, а совместных «военно-гражданских» операций.

1.2.3. *Изменение вклада видов и родов Вооруженных сил в достижение конечной цели боевых действий.* Военно-политическая и доктринальная эволюция, а также неблагоприятная демографическая динамика имеют своим следствием изменение традиционно сложившейся в российской армии иерархии различных видов и родов

войск. Прежде всего, достижение способности ведения сетецентричной войны предполагает радикальную модернизацию средств разведки, управления и связи (C4ISR), особенно в тактическом звене, где Советская армия имела традиционное отставание. С другой стороны, демографический кризис и снижение качества призывного контингента означает, что Рос-

сийская армия уже не сможет в прежней мере полагаться на свой традиционный козырь – многочисленные мотострелковые и танковые войска. Может быть, впервые в своей военной истории Российская армия не может рассчитывать на гарантированное численное преимущество над противником, а, значит, просто обречена на необходимость наращивания технологического уровня своих Вооруженных сил. Соответственно, повышается значение таких высокотехнологичных инструментов «бесконтактной войны» как авиация и высокоточное оружие. При этом само собой разумеется, что поддержание стратегического баланса по определению требует сохранения важности всех трех компонентов Сил ядерного сдерживания (СЯС), а активные работы США по созданию новых эффективных средств высокоточных неядерных ударов делают необходимым развитие сил Воздушно-космической обороны. В целом, как эволюция внешней среды, так и деградация демографической ситуации делают абсолютным императивом трансформацию массовой мобилизационной армии в более компактную и профессиональную.

2. Военно-политический контекст проведения реформы. Риски и угрозы военной безопасности России

Любые рассуждения о военной реформе неизбежно предполагают построение иерархии военных рисков и угроз. При этом следует исходить из того, что публично анонсируемые в различных доктринальных документах приоритеты могут значительно расходиться с истинной иерархией угроз, которая лежит в основе реальных военных приготовлений. Например, в официальных документах отсутствуют упоминания о возможной военной угрозе со стороны КНР, в то время как реальное военное строительство, конечно, не может не учитывать такую угрозу. Впрочем, неправительственные наблюдатели могут быть более свободными в выражении своих представлений о приоритетах военной безопасности. Выстраивая иерархию военных приоритетов России, следует различать *вероятность* возникновения вооруженного конфликта и *масштабы угрозы*, которую такой конфликт несет для жизненно важных интересов страны. Например, наиболее вероятным на сегодня представляется возникновение

в среднесрочной перспективе конфликта в Центральной Азии, который, затрагивая союзников РФ по ОДКБ, не несет, однако, угрозы жизненно важным интересам самой России (по крайней мере, до тех пор, пока под ударом не окажется Казахстан). С другой стороны, конфликт с НАТО, который на сегодня кажется маловероятным, в случае его возникновения может поставить под вопрос жизнь большей части населения России и само существование Российской Федерации как государства. Если за основным критерий брать вероятность возникновения вооруженных конфликтов с участием России, то можно выстроить следующую их иерархию.

2.1. Конфликты на постсоветском пространстве

2.1.1. Вся беловежская система государственно-территориального устройства,





которая сложилась в результате национальной катастрофы 1991 г., нелегитимна, случайна, неустойчива и в этом смысле «беременна» конфликтами. Все постсоветское евразийское пространство остается полем, на котором одновременно присутствует сложная комбинация интеграционных, сепаратистских и ирредентистских тенденций. Практически все двадцать лет с момента распада СССР эта система пребывает в состоянии перманентного кризиса, и с уверенностью можно утверждать, что в дальнейшем она обречена на более или менее конфликтную трансформацию. Конкретные формы

Вся беловежская система государственно-территориального устройства нелегитимна, случайна, неустойчива и в этом смысле «беременна» конфликтами

этой трансформации могут варьироваться от кратковременной реактуализации замороженных на сегодня конфликтов до полного краха некоторых постсоветских государств. При этом любой конфликт на постсоветском пространстве с высокой, если не стопроцентной, вероятностью повлечет за собой вмешательство России, в том числе и военными средствами. Напомним, что Россия взяла на себя обязательства по обеспечению безопасности государств-членов ОДКБ, а также Южной Осетии и Абхазии.

2.1.2. На сегодня весьма вероятной выглядит угроза резкого обострения ситуации в государствах Центральной Азии. Фундаментальной причиной слабости государств региона является, в сущности, их искусственный характер: сегодняшнее национально-территориальное размежевание стало не итогом длительного исторического развития, а результатом волюнтаристского решения большевистского руководства в Москве. Причем центральноазиатская конфликтогенность носит как эндогенный характер, так и может быть привнесена извне. Источниками внутренних конфликтов могут

быть клановая и региональная конкуренция (как это уже имело место в Таджикистане и Киргизии, отчасти в Ферганской долине в Узбекистане), национально-этнические противоречия (Киргизия, узбекско-таджикские трения в Узбекистане), социальная напряженность. Внешние угрозы исходят из Афгани-

стана, их обострение неизбежно в случае ухода из этой страны войск западной коалиции, за которым более чем вероятно последует возвращение к власти талибов. Скорее всего, авторитарные, но слабые центральноазиатские режимы не смогут самостоятельно оказать эффективное сопротивление высокомотивированным и опытным силам талибов, и российское вмешательство в той или иной форме станет почти неизбежно. Его вероятность станет стопроцентной в случае, если под ударом окажется Казахстан.



2.1.3. На территории России сохраняется даже не гипотетический, а вполне реальный конфликт на Северном Кавказе. Этнический сепаратистский мятеж в Чечне на рубеже 2002–2003 гг. трансформировался в общекавказское салафитское подполье, которое ведет диверсионно-террористическую «мятеж-войну». Масштабы военных действий (до 300 убитых боевиков и сопоставимое число военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов ежегодно) соответствует конфликту низкой интенсивности, а по пространственному размаху зона диверсий и терактов адекватна региональному конфликту.

Все более актуальной становится задача сдерживания Китая, которая с учетом реального соотношения сил между КНР и РФ может осуществляться только ядерными средствами

2.1.4. Россия взяла на себя обязательства по обеспечению безопасности признанных ею в качестве независимых государств Абхазии и Южной Осетии, политический суверенитет которых оспаривается Грузией. Хотя на сегодня возобновление грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликта кажется маловероятным, не подлежит сомнению, что идея реванша будет оставаться центральной в грузинском военно-политическом планировании еще десятки лет, и при малейшем ослаблении России эти конфликты будут реактуализованы.

2.2. Прочие угрозы

2.2.1. «Фолклендский сценарий» для Курил. Япония сохраняет открытые территориальные претензии к России и обладает всем необходимым военно-техническим инструментарием для оккупации спорных Курильских островов. Даже такие обстоятельства как стагнация японской экономики и правительственная нестабильность могут оказаться катализаторами агрессивных амбиций подобно тому, как это произошло в Аргентине в 1982 г. В этом контексте оборона Курил, контратака с целью их возвращения в случае японской оккупации, а в более широком смысле – вообще сдерживание Японии, в том числе ядерными средствами – должны оставаться в числе приоритетов российского военного планирования. При этом размеры японского экономического потенциала (второго-третьего в мире), продолжение наращивания военно-технологических возможностей Японии делают эту задачу достаточно сложной.

2.2.2. По мере стремительного роста экономической, технологической и военной мощи КНР все более актуальной становится задача сдерживания Китая, которая с учетом реального соотношения сил между КНР и РФ может осуществляться, конечно, только ядерными средствами. Соответственно, потребность сохранения и наращивания эффективности СЯС диктуется не только императивами поддержа-



Прямой вооруженный конфликт России со странами НАТО представляется в обозримом будущем крайне маловероятным

ния стратегической стабильности с США и НАТО, но и необходимостью сдерживания КНР.

2.2.3. Определенную угрозу безопасности России могут составить «внешние» конфликты в районах мира, прилегающих к периметру российских границ. В первую очередь здесь следует отметить нестабильность на Ближнем Востоке, ситуации вокруг Ирана и КНДР.

2.2.4. Наконец, операции НАТО в Югославии, США и их союзников в Ираке, фран-

ко-британо-итальянское вмешательство в гражданскую войну в Ливии, а также сохраняющиеся территориальные претензии некоторых стран НАТО к России и ее союзнице Белоруссии сохраняют актуальность сдерживания НАТО.

Такое сдерживание предполагает, прежде всего, поддержание эффективности сил ядерного сдерживания, особенно в контексте развития американской программы ПРО. Вместе с тем прямой вооруженный конфликт России со странами НАТО представляется в обозримом будущем крайне маловероятным. Такой конфликт может быть спровоцирован главным образом попытками стран Запада вмешаться в отношения России с другими бывшими советскими республиками, однако, как показал опыт августа 2008 г., НАТО проявляет достаточно осторожный и сдержанный подход в подобных ситуациях.

3. Демографические и финансовые ресурсы

3.1. Демография

Одним из основных факторов, который в ближне- и среднесрочной перспективе будет определять характер военного строительства России, является демографический кризис. Этот фактор, по всей видимости, будет даже более важным, чем финансовые возможности страны. Именно

Достижение декларируемой численности армии в 1 млн. чел. является утопией

демография в решающей степени определяет параметры призыва, а, значит, соотношение призывного и контрактного контингента в Вооруженных силах. В конечном счете, именно демографические ограничения станут определяющими и в отношении реальной численности армии. С высокой

степенью вероятности можно предполагать, что достижение декларируемой численности армии в 1 млн. чел. является утопией.

Считается, что в России ежегодно достигают призывного возраста 700 тыс. чел., однако с учетом отсрочек и льгот это число сокращается до 550 тыс. чел. Хуже того, по прогнозам некоторых демографов в бли-

жайшие годы ожидается вступление в фазу «демографической ямы», ставшей следствием резкого снижения рождаемости в период национальной катастрофы конца 80-х – начала 90-х гг. В этот период прогнозируется снижение численности призывного контингента

до 300 тыс. чел. в год. Однако главным лимитирующим фактором является даже не численность призывного контингента, а его качество. Прежде всего, речь идет о состоянии здоровья молодых людей, призываемых на военную службу. Показатели медицинского здоровья призывников не просто



Основные заболевания, послужившие причиной освобождения граждан РФ от призыва в 2009 г.



Источник: Центр анализа стратегий и технологий

ниже всякой критики, но и постоянно снижаются. Если на конец 2007 г. годных призывников было 70,4%, то на конец 2009 г. — уже 68,4 %. При этом процент годности дает четкую обратную зависимость с уровнем урбанизации и доходов в различных регионах России. Наименьший процент годности призывников на конец 2009 г. наблюдался в Сибирском (65,2 %) и Московском (66,9 %) военных округах, а наибольший — в Северо-Кавказском (72,6 %) и Дальневосточном (72,2 %) военных округах.

Второй важный показатель качества призывного контингента — уровень гражданской лояльности призывников из региона Северного Кавказа, особенно Дагестана. Помимо того, что именно солдаты с Северного Кавказа являются основными носителями неуставных взаимоотношений и преступности в армии, существуют серьезные сомнения в их лояльности общероссийским интересам. При этом именно Кавказ является источником физически наиболее подготовленных и мотивированных к службе призывников. Очевидно, что решение этого про-

тиворечия не может быть найдено на уровне только лишь Вооруженных сил. Это проблематика затрагивает такие фундаментальные для будущего России вопросы, как модернизация кавказских республик, повышение привлекательности общероссийского национального проекта и конкурентоспособности российской общегражданской идентичности в противовес исламской конфессиональной или этнической идентичности.

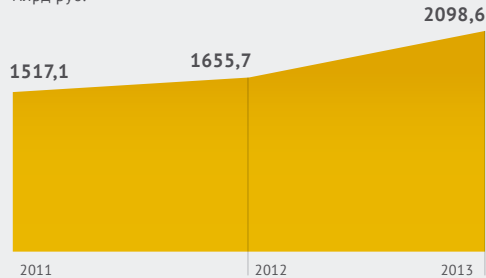
3.2. Финансово-экономические ресурсы

В настоящий момент расходы по статье «Национальная оборона» определены на период 2011–2013 гг.

График (стр. 15) отчетливо показывает, что ближайшие два года станут временем довольно интенсивного роста военных расходов, которые номинально увеличатся в 2012 г. на 9,1%, а в 2013 г. — на 26,8%. Ожидается не только абсолютный рост, но и увеличение доли военных расходов в ВВП

Бюджетные ассигнования по разделу «Национальная оборона», 2011–2013 гг.

млрд руб.



Источник: Центр анализа стратегий и технологий

страны – с 3,1% в 2011 г. до почти 3,4% в 2013 г. Если эти планы будут выполнены, Россия станет третьей-четвертой страной мира по объему военных расходов, уступая только США, КНР и, возможно, Великобритании. Характерно, что тренд на рост военных расходов противоречит тенден-

что после 2013 г. выполнение всех принятых обязательств по повышению денежного довольствия военнослужащих, перевооружению армии и интенсификации ее боевой подготовки потребует увеличить долю военных расходов в ВВП до уровня 4% или даже более того. Это максимально допустимый

уровень военных расходов, выше которого последуют негативные эффекты для экономики страны. Даже сохранение в течение более-менее длительного периода четырехпроцентных военных расходов крайне нежелательно в стране, где требуется радикальная модернизация инфраструктуры, медицины и образования. Однако, с другой стороны, это минимально необходимый

Планируемые военные расходы можно определить формулой как максимально возможные с учетом экономического потенциала России и минимально необходимые для воссоздания эффективной военной машины страны

ции их снижения в большинстве развитых стран мира, но лежит в потоке мейнстрима, который наблюдается в странах с развивающимися рынками, такими как Китай, Индия и в меньшей степени Бразилия.

Очевидно, что довольно высока нагрузка на относительно небольшую и слабую российскую экономику. Можно предполагать,

уровень ассигнований для проведения военной реформы и модернизации самих Вооруженных сил. Таким образом, планируемые военные расходы можно определить формулой как максимально возможные с учетом экономического потенциала России и минимально необходимые для воссоздания эффективной военной машины страны.

4. Основные направления реформы Сердюкова-Макарова

В целом, как уже говорилось, конечной целью преобразований является создание современных, хорошо обученных и подготовленных, оснащенных современными вооружениями и военной техникой Вооруженных сил.

Конкретными направлениями проводимой с октября 2008 г. реформы стали:

- Сокращение численности Вооруженных сил России с 1,35 млн. чел. в 2007 г. до 1 млн. чел. к 2012 г.
- Ликвидация кадрированных соединений Сухопутных войск и превращение всех соединений в Силы постоянной готовности. Одновременное сокращение количества частей и соединений Вооруженных и военных баз, то есть фактически отказ от массовой мобилизационной армии в пользу более профессиональной и боеготовой армии.
- Изменение должностной структуры личного состава, приведение ее к нормальному «пирамидальному» виду. Сокращение численности офицеров с 335 тыс. чел. до 150 тыс. чел. (позже порог повышен до 220 тыс. чел.). Ликвидация института прапорщиков.
- Формирование принципиально новой системы управления Вооруженными силами. Создание вместо прежних шести военных округов четырех межвидовых Объединенных стратегических командований при сохранении нескольких родов Вооруженных сил центрального подчинения – РВСН, Воздушно-космической обороны и ВДВ.
- Перевод Сухопутных войск на бригадную структуру с упразднением дивизионного, корпусного и армейского звена.
- Реорганизация ВВС и ПВО с упразднением армий, корпусов, дивизий и авиационных полков и переход на систему авиационных баз и бригад воздушно-космической обороны.
- Централизация системы подготовки кадров путем трансформации 65 военных учебных заведений в 10 «системных» военных ВУЗов.



Цели и задачи реформы Вооружённых сил

Цель реформы – создать мобильные, оснащённые современной техникой и вооружением, хорошо подготовленные Вооружённые силы

Приоритетные задачи

- 1 Перевод всех соединений и воинских частей в категорию постоянной готовности, укомплектованности на 100% по штату военного времени
- 2 Переоснащение Вооружённых сил современными образцами вооружения, военной и специальной техники, отвечающими требованиям времени
- 3 Переработка программно-уставных документов для обучения, подготовки и ведения военных действий Вооружёнными силами, а также планирующих и руководящих документов обеспечения повседневной жизнедеятельности войск и сил
- 4 Формирование нового офицера и сержанта, разработка новых программ их обучения, создание современной сети военно-учебных заведений
- 5 Обеспечение военнослужащих достойным денежным содержанием, удовлетворение потребностей в постоянном и служебном жилье, решение всего комплекса проблем социальной защищенности

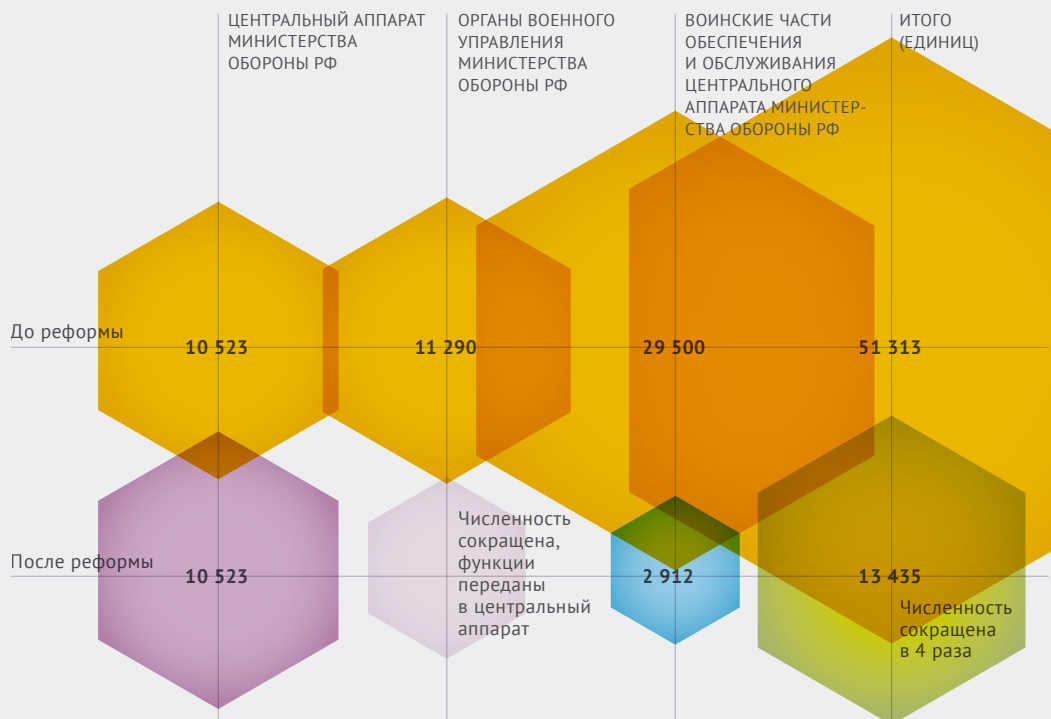
Источник: Министерство обороны Российской Федерации

Целью преобразований является создание современных, хорошо обученных и подготовленных, оснащенных современными вооружениями и военной техникой Вооруженных сил

- Радикальное сокращение Центрального аппарата и органов военного управления Министерства обороны Российской Федерации (МО РФ), а также частей обеспечения и обслуживания в общей сложности с 51,3 тыс. чел. до 13,4 тыс. чел.
- Передача на аутсорсинг гражданским организациям системы тылового обеспечения и обеспечения войск.

- Резкая интенсификация боевой подготовки, радикальное увеличение количества учений всех уровней – от индивидуального и тактического уровня до проведения ежегодных учений стратегического масштаба.
- Принятие новой Государственной программы вооружения на период 2011–2020 гг., в ходе реализации которой войска должны быть практически полностью перевооружены на новые и при этом на 70% современные вооружения и военную технику.
- Значительное увеличение денежного довольствия военнослужащих и решение жилищной проблемы с целью резкого повышения престижа военной службы.

Изменение штатной численности Центрального аппарата Министерства обороны РФ и частей обеспечения и охраны



Источник: Министерство обороны Российской Федерации

Остановимся подробно на некоторых из этих направлений, прежде всего, связанных со структурными изменениями в Вооруженных силах России.

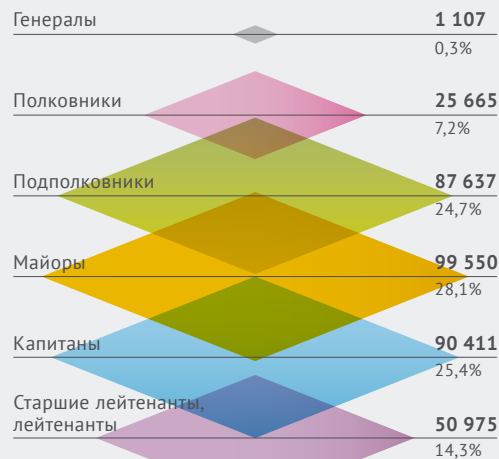
4.1. Сокращение численности Вооруженных сил и сокращение офицеров

Одно из самых очевидных, хотя, конечно, далеко не самое важное проявление реформы состоит в заметном сокращении численности Вооруженных сил, в том числе и офицерского корпуса. Если ранее планировалось доведение их численности до 1 млн. чел. к 2016 г. (с 1,35 млн. чел. на момент начала реформы), то теперь этот показатель достигнут уже к 2012 г. Численность офицерского корпуса первоначально планировалась на уровне

150 тыс. чел. (при имевшихся на 2008 г. 335 тыс. офицерских должностях), а затем эта планка была повышена до 220 тыс. чел. При этом фактические сокращения офицеров были меньшими – из указанных 335 тыс. офицерских должностей 40 тыс. де-факто являлись вакантными и были упразднены до конца 2009 г. Кроме того, 26,7 тыс. офицеров к концу 2008 г. достигли предельного возраста пребывания на военной службе и подлежали увольнению по возрасту, в 2009 г. предельного возраста достигли еще 9,1 тыс. офицеров. В армии на 2008 г. служили также 7,5 тыс. офицеров, призванных на два года после окончания гражданских вузов – они также должны были быть уволены по окончании срока службы, а впредь такие специалисты призываться не будут.

Параллельно с сокращением численности армии приводится к норме ее структура

Соотношение категорий воинских званий в структуре Вооружённых сил до 2008 г.



Источник: Министерство обороны Российской Федерации

Одно из самых очевидных проявлений реформы состоит в заметном сокращении численности Вооруженных сил, в том числе и офицерского корпуса. Параллельно приводится к норме структура армии по должностным категориям

по должностным категориям. «Яйцеобразная» дореформенная структура, где преобладали полковники и подполковники, численность которых превышала количество младших офицеров, трансформируется в нормальную «пирамидальную» структуру. Если на 1 сентября 2008 г. в Вооруженных силах России насчитывалось 1107 генералов и адмиралов, то к 2012 г. их число сокращено до 610. Количество полковников уменьшается до 7,7 тыс. чел., майоров – до 25 тыс. чел., капитанов – с 90 до 42 тыс.

чел. Количество лейтенантов и старших лейтенантов в Вооруженных силах, напротив, должно вырасти с 50 тыс. до 62 тыс. чел. В 2009 г. был фактически ликвидирован институт прапорщиков и мичманов, численность которых уменьшилась с 142 тыс. до 118,7 тыс. чел., при этом до 20 тыс. прапорщиков, которые стояли на командных должностях, получили офицерские назначения, остальные были уволены или перешли на должности сержантов.

4.2. Создание объединенных стратегических командований

В военно-административном и организационном отношении наиболее значительной реформой стало произведенное в 2010 г.



В новой модели командования видов Вооруженных сил и родов войск фактически превращаются в управления соответствующих родов войск, сохраняя за собой все основные функции в организации строительства, комплектования, боевой подготовки войск, но лишаясь непосредственного оперативного руководства ими

упразднение системы «традиционных» военных округов. Вместо шести «старых» военных округов созданы четыре новых «больших» военных округа и соответствующие им четыре объединенных стратегических командования (ОСК).

На базе Московского и Ленинградского военных округов сформирован Западный военный округ (ОСК «Запад», управление в Санкт-Петербурге), в состав которого включаются войска двух прежних военных округов, Северный и Балтийский флоты. Прежний Северо-Кавказский военный округ преобразуется в Южный военный округ (ОСК «Юг», управление в Ростове-на-Дону) с подчинением ему Черноморского флота. На базе

Приволжско-Уральского военного округа и западной части Сибирского военного округа создается Центральный военный округ (ОСК «Центр», управление в Екатеринбурге). Путем слияния оставшейся части Сибирского военного округа и преж-

него Дальневосточного военного округа создается Восточный военный округ (ОСК «Восток», управление в Хабаровске), в состав которого входит Тихоокеанский флот.

Эти четыре командования соответствуют основным стратегическим направлениям, которые рассматриваются современной российской мыслью как основные направления потенциальных угроз и потенциальные театры военных действий (Запад, Юг, Восток), а ОСК «Центр», видимо, будет играть роль своего рода «континентально-го резерва».

Идея создания ОСК состоит в формировании объединенных, «совместных» («Joint»), «интегрированных» разнородных группировок на самостоятельных стратегических направлениях (театрах военных действий). В состав этих группировок под единым командованием должны входить все силы Сухопутных войск, ВДВ, ВВС, ПВО и ВМФ, дислоцированные на территории ОСК. Формирование системы взаимодействия разнородных сил и средств в современной войне требует создания и соответствующих постоянных объединенных органов управления на оперативном и стратегическом уровнях, и постоянных разнородных объединенных группировок на этих уровнях. Именно это и находит свое выражение в создании ОСК.

В новой модели командования видов Вооруженных сил и родов войск фактически превращаются в управления соответствующим

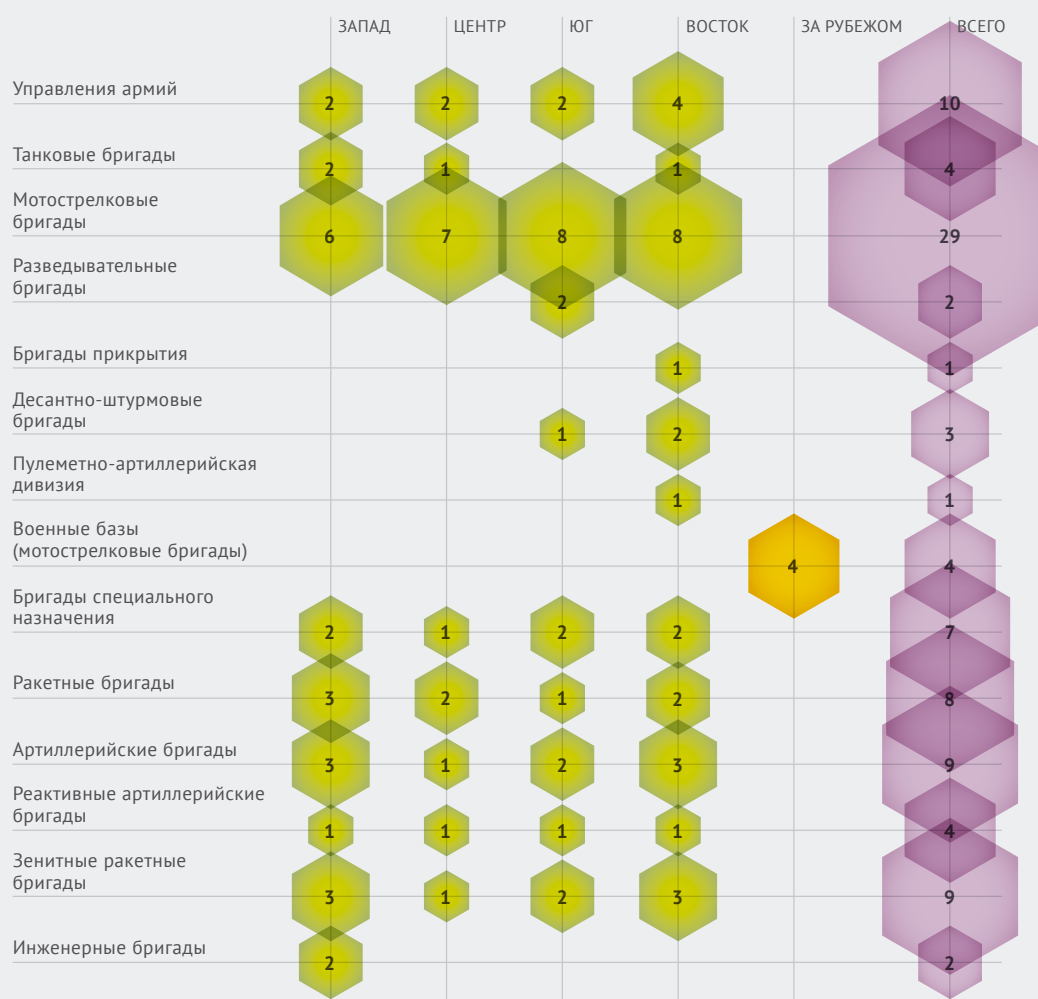
родам войск, сохраняя за собой все основные функции в организации строительства, комплектования, боевой подготовки войск, но лишаясь непосредственного оперативного руководства ими.

4.3. Реорганизация Сухопутных войск

Основная философия реорганизации Сухопутных войск заключается в отказе от традиционной русской и советской модели массовой мобилизационной армии (то есть представляющей собой в основном соединения, подлежащие полному развертыванию только по мобилизации) и в переходе к содержанию в мирное время полностью укомплектованной армии на основе частей постоянной боевой готовности. Советская армия 80-х гг. имела четыре категории танковых и мотострелковых дивизий в зависимости от степени их укомплектованности личным составом в мирное время. При этом из примерно 200 имевшихся дивизий лишь около 50 дивизий относились к так называемой категории «А», то есть были уже на 100% укомплектованы личным составом и были готовы к немедленному вступлению в боевые действия. Остальные более 150 дивизий (категорий «Б», «В» и «Г») требовали частичного или полного укомплектования призываемыми по мобилизации запасными и достаточно длительного времени на развертывание по штатам военного времени. Кроме того, существовали и полностью «свернутые» по личному составу запасные дивизии (после 1989 г. их ана-



Примерный состав соединений постоянной готовности Сухопутных войск новых военных округов России на начало 2011 года (без учёта учебных и резервных частей)



Источник: Центр анализа стратегий и технологий

логом были базы хранения вооружения и техники дивизионного или бригадного комплекта – БХВТ). Такая смесь частей постоянной готовности и подлежащих мобилизации (в разной степени «свернутости») сохранялась в России до 2009 г. Таким образом, расформированию подлежали все части неполного состава (кадрированные). Все соединения Российской

армии по новому облику должны быть полностью укомплектованы личным составом и являться силами постоянной готовности.

Существенным шагом является переход к бригадной структуре Сухопутных войск и к «трехзвеневой структуре» организации командования: «военный округ – опе-

ративное командование – бригада». Вместо существовавших дивизий и общевойсковых армий (и армейских корпусов) бригады по первоначальному замыслу реформирования должны были объединяться под управлением оперативных командований. На основе имевшихся 9 общевойсковых армий планировалось создать 8 оперативных командований. Однако в 2009–2010 гг. мероприятия по формированию оперативных командований осуществлены не были, и управления армий в итоге было решено сохранить.

Все соединения Российской армии по новому облику должны быть полностью укомплектованы личным составом и являться силами постоянной готовности

В течение 2009 г. 23 дивизии были расформированы, и взамен этих дивизий и бригад к 1 декабря 2009 г. были созданы 40 развернутых бригад и военных баз бригадного состава – всего четыре танковых бригады, 35 мотострелковых бригад и одна бригада прикрытия (по сути укрепрайон). Из соединений дивизионного уровня были сохранены только две – 18-я пулеметно-артиллерийская дивизия на Южных Курилах (переформирована в бригаду в 2011 г.) и 201-я военная база в Таджикистане (переформирована в бригаду в конце 2010 г.). Из 35 мотострелковых бригад 10 являлись бригадами, существовавшими до 2008 г., 21 была сформирована на основе мотострелковых дивизий, а еще четыре – развернуты из баз хранения. В 2010 г. было сообщено о планах формирования дополнительно еще шести мотострелковых бригад, а также минимум одной инженерной и одной зенитной ракетной бригады.

Все новые бригады являются полностью силами постоянной готовности. Таким образом, количество частей постоянной готовности за год номинально возросло с 13% до 100%. Фактическая укомплекто-

ванность сформированных бригад по личному составу составляет от 95% до 100%, со 100-процентными запасами техники и других материальных средств.

Всего к концу 2009 г. в ходе реформирования было создано 85 бригад. Помимо указанных выше 40 общевойсковых бригад, к ним относятся девять ракетных, девять артиллерийских, четыре ракетных артиллерийских, девять зенитных ракетных бригад, одна инженерная бригада, а также бригады связи, радиоэлектронной борьбы и другие. Особое положение сохраняют семь бригад спецназа, а в качестве экспериментального соединения в Моздоке на Северном Кавказе создана разведывательная бригада.

Следует отметить, что бригадная реорганизация разбита на два этапа. На первом этапе, в основном завершено к 1 декабря 2009 г., были сформированы сами новые бригады по достаточно компромиссным штатам на основе имеющегося вооружения и боевой техники. В дальнейшем к 2015 г. намечается осуществить реорганизацию ныне сформированных бригад в бригады 3-х типов: «тяжелые» мотострелковые, «средние» мотострелковые и «лёгкие». «Тяжелая» бригада должна являться основным соединением Сухопутных войск постоянной готовности и оснащаться гусеничной техникой. «Средняя» (мобильная) бригада должна оснащаться полностью колесной бронетехникой и служить средством быстрого реагирования. «Легкая» бригада должна быть высокомобильным соединением и передвигаться на легких бронированных машинах.

В 2010 г. началась экспериментальная отработка по одной «тяжелой», «средней» и «легкой» бригаде. По результатам этой отработки и исследований все бригады Сухопутных войск ожидает второй этап реорганизации. Новым типом бригад являются разведывательные бригады, первая из которых (100-я) была в конце 2009 г. сформирована в Моздоке.



Основным резервным компонентом Сухопутных войск становятся существующие базы хранения и ремонта вооружения и военной техники, представляющие собой склады, на которых находятся на хранении комплекты боевой техники. В 2009 г. были сформированы более 60 баз хранения, большей частью бригадного состава, в том числе для 15 общевойсковых бригад (одной танковой и 14 мотострелковых). При этом в качестве мобилизационных центров по новому облику выступают военные учебные заведения и окружные учебные центры.

Объединённые ВВС и ПВО России были радикально трансформированы в организационном отношении и подверглись серьёзным сокращениям

4.4. Реорганизация Военно-воздушных сил, ПВО и ВМФ

Объединённые ВВС и ПВО России также были радикально трансформированы в организационном отношении и подверглись серьёзным сокращениям. Основой радикальной реорганизации ВВС России стало упразднение существовавшей с 1938 г. советской полковой структуры авиационных частей. Новым основным соединением авиации ВВС вместо авиационного полка стала авиационная база, которая включает

управление, от одной до семи авиационных эскадрилий, батальон аэродромно-технического обслуживания и подразделения связи.

Идея заключается в интеграции под одним руководством командования авиабазы всех авиационных и наземных подразделений. Подобная структура уже длительное время существует в ВВС Белоруссии, откуда, по некоторым данным, и была позаимствована.

Сами авиационные базы образца 2009 г. делятся на три категории: 1-я (эквивалентна прежней авиационной дивизии), 2-я (эквивалентна прежнему авиационному полку) и 3-я (эквивалентна отдельной эскадрилье). Всего на первом этапе к концу 2009 г. в России были сформированы 52 авиационные базы, которые заменили существовавшие до того в ВВС и ПВО единицы (суммарно 72 авиационных полка, 14 прежних авиационных баз и 12 отдельных авиационных эскадрилий и отрядов). В общей сложности количество частей и соединений ВВС и ПВО было сокращено с 340 до 180.

В последующем к 2012 г. останется только 10 авиабаз (в том числе две морские авиабазы). При этом в состав каждой авиабазы (все будут 1-й категории) должно включаться по 2–3 аэродрома – всего будет 27 аэродромов базирования авиации (возможно, без учета армейской).



Серьезной реорганизации подверглись входящие в состав ВВС России силы ПВО. В 2009 г. расформированы все прежние дивизии и корпуса ПВО, а взамен них созданы 13 бригад воздушно-космической обороны, объединяющих авиационные базы истребительной авиации, зенитные ракетные полки и радиотехнические полки. Эти 13 бригад распределены между Оперативно-стратегическим командованием воздушно-космической обороны и четырьмя командованиями ВВС и ПВО.

ВМФ не подвергался радикальным организационным изменениям, однако ряд шагов по упрощению его структуры и сокращению числа соединений был сделан

Военно-морской флот России в 2009–2010 гг. не подвергался радикальным организационным изменениям, однако ряд шагов по упрощению его структуры и сокращению числа соединений был сделан; всего планируется их сокращение вдвое – с 240 до 123 частей. Были созданы единые командования подводных сил на Северном и Тихоокеанском флотах. Наибольшему сокращению подверглась морская пехота ВМФ – единственная дивизия морской пехоты (Тихоокеанская 55-я) была переформирована в бригаду, расформирована 77-я бригада на Каспии, а остальные четыре бригады морской пехоты перефор-

мированы в полки. Реформирование основных структур ВМФ было начато лишь в конце 2011 г.

4.5. Создание Войск воздушно-космической обороны

Следующим важным этапом реформирования ВВС и ПВО стало формирование 1 декабря 2011 года нового рода Вооруженных сил России – Войск воздушно-космической обороны (ВКО), представляющих собой объединение Космических войск и Сил противоракетной и противовоздушной обороны из состава бывших ВВС и ПВО. Соответственно, войска ВКО сейчас организационно состоят из космического командования и командования противозвушной-противоракетной обороны. По сути, данная конструкция выглядит в основе своей как возвращение к советским Войскам ПВО в качестве отдельного вида Вооруженных сил.

4.6. Ракетные войска стратегического назначения

Российские Ракетные войска стратегического назначения не претерпели серьезных изменений в ходе первых этапов военной реформы, сохранив свою традиционную структуру (ракетная армия –

ракетная дивизия – ракетный полк), хотя и подверглись некоторым сокращениям на уровне управлений. Количественный состав группировки РВСН в основном определяется соответствующими международными соглашениями с США, в первую очередь, Пражским договором по СНВ 2010 г. В то же время РВСН (и в целом стратегические ядерные силы, включая воздушную и морскую компоненты) пользуются значительным приоритетом в закупках по государственным программам вооружения, что позволяет осуществлять плановую модернизацию

РВСН не претерпели серьезных изменений в ходе первых этапов военной реформы, сохранив свою традиционную структуру, хотя и подверглись некоторым сокращениям на уровне управлений

их технического оснащения. Так, с 1997 г. ведутся постоянные закупки межконтинентальных баллистических ракет «Тополь-М» в шахтном и подвижном исполнении, а с 2010 г. начато развертывание подвижных баллистических ракет РС-24 «Ярс», представляющих собой вариант «Тополя-М» с разделяющейся головной частью. Ведутся работы по соз-

данию ракет и головных частей новых типов.

4.7. Реформирование системы военного образования

В тесной связи с сокращением численности офицерского корпуса серьезные изменения в сторону большей централизации и сокращений претерпевает система военного образования. Вместо имевшихся на 2008 г. 65 военных высших учебных заве-

дений (15 военных академий, четыре военных университета, 46 военных училищ и военных институтов) в Вооруженных силах России к 2012 г. создаются 10 «системных» ВУЗов – три военных учебно-научных центра, шесть военных академий и один военный университет. Новые «системные» ВУЗы будут не только решать задачи подготовки офицеров, но и вести исследовательские работы. В них будет сосредото-

чен весь имеющийся сегодня профессорско-преподавательский состав. Имевшиеся на 2008 г. военные училища и военные институты трансформируются в филиалы этих центров. В дальнейшем планируется определить, какие из имеющихся ВУЗов будут сокращаться. Новые центры будут создаваться по территориальному, а не видовому принципу.

5. Динамика призыва и контракта

Подходы военного руководства к принципам комплектования армии отличались в последние три года значительными колебаниями, связанными, насколько можно судить, с динамикой трех основных факторов. Это оценка усилий предыдущего руководства Министерства обороны по выполнению Федеральной целевой программы по переводу армии на контрактную основу; наличие финансовых ресурсов (что, в свою очередь, зависит от экономической ситуа-

ции в стране и приоритетов высшего политического руководства) и демографические ограничения.

На первом этапе, в 2008–2010 гг., Министерство обороны ориентировалось на отказ от курса на увеличение численности военнослужащих контрактной службы, по крайней мере, в Сухопутных войсках и перехода от уже принятой было контрактной системы комплектования некоторых частей и соединений армии к комплектованию по смешанной системе с «возвращением» в войска призывников. Позже, в начале 2011 г., тренд изменился на прямо противоположный. Военные, получив соответствующую политическую поддержку и гарантии выделения ресурсов от президента и правительства, объявили о планах нового увеличения числа контрактников.

В военно-политическом руководстве России наблюдались определенные колебания по вопросам места контрактной службы в системе комплектования и возможности полного перехода на комплектование по контракту



В военно-политическом руководстве России и ранее наблюдались определенные колебания по вопросам места контрактной службы в системе комплектования и возможности полного перехода на комплектование по контракту. Б.Н.Ельцин в свою бытность президентом неоднократно демагогически заявлял о намерениях в будущем перейти к полному комплектованию Вооруженных сил России по контракту. В этот период система контрактной службы получила достаточно широкое развитие, хотя и сдерживалась экономическими ограничениями.

Федеральная целевая программа перехода на контрактную основу, реализованная в 2004–2007 гг., потерпела неудачу

Эта тенденция первоначально доминировала и при новом Президенте В.В.Путине. В ноябре 2001 г. В.В.Путин одобрил предложенную Правительством Российской Федерации (премьером тогда был М.М.Касьянов) программу поэтапного перехода Вооруженных сил на преимущественно контрактный способ их комплектования к 2010 г.

Первым шагом в реализации этой концепции стала разработка Государственной федеральной целевой программы по переводу армии на контрактную основу, реализованной в 2004–2007 гг., которая мыслилась в качестве программы переходного

периода. За это время должна была быть создана нормативно-правовая база, проработаны вопросы финансирования, отработаны механизмы организации жизни и деятельности войск в новых условиях комплектования, а в каждом силовом компоненте – одно соединение переведено на контракт. В Вооруженных силах России первой на контрактное комплектование была переведена 76-я псковская десантно-штурмовая дивизия, за ней последовал и ряд других соединений постоянной готовности, в первую очередь, отдельных мотострелковых бригад.

При этом, поскольку служба по призыву по-прежнему считалась наиболее приемлемым для России способом подготовки обученных резервов, то призыв планировалось сохранить с последовательным сокращением сроков службы. В конечном счете, службу по призыву планировалось оставить только для прохождения в учебных частях в течение 6 месяцев. После окончания обучения военнослужащие должны были по собственному желанию либо подписывать контракт, либо увольняться в запас, вливаясь в обученный резерв Вооруженных сил. При этом укомплектованность армии и флота контрактниками на переходный период должна быть не ниже 30–50%.

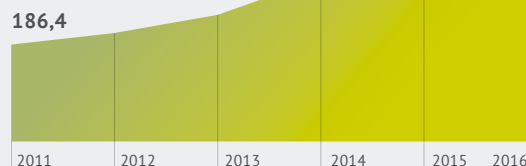
Можно сказать, что Федеральная целевая программа перехода на контрактную основу, реализованная в 2004–2007 гг., в общем потерпела неудачу. При заявленных в про-



Подходы к комплектованию Вооружённых сил РФ военными по контракту

тыс. чел.

Ежегодное увеличение числа военнослужащих по контракту на 50 тыс. чел.



Приоритет

- Сержантские должности
- Плавсостав Военно-Морского Флота
- Соединения и части, дислоцированные на Кавказе
- Подразделения специального назначения
- Водители многоосных тягачей и спец. автомобилей
- Должности, определяющие боевую способность

Источник: Министерство обороны Российской Федерации

грамме целях доведения контрактного состава Вооруженных сил до 400 тыс. чел., реально численность контрактников составила к началу 2009 г. около 190 тыс. чел. При этом качество контрактного контингента зачастую было ниже всякой критики.

Отчасти это стало следствием того, что попытка перехода на профессиональную армию предполагает и наличие профессионального корпуса вербовщиков, которого в России никогда не было. Отсутствие рекрутеров-профессионалов легко объясняется отсутствием самой традиции добровольческой армии. Подобный принцип комплектования существовал в России лишь в короткий исторический момент после большевистского переворота. Однако уже летом 1918 г. большевистское правительство вынуждено было отказаться от принципа добровольного комплектования Красной армии и перейти к призыву. Именно сово-

купность этих обстоятельств: относительный неуспех реализации ФЦП, низкое качество контрактного контингента, отсутствие корпуса профессиональных вербовщиков и традиции добровольной армии, — и стали, по всей видимости, причиной первоначальной ориентации нового руководства Министерства обороны на перенос тяжести на призыв. Еще одной, может быть, самой важной из причин стал недостаток ресурсов, поскольку считается (лишь отчасти справедливо), что контрактная армия значительно дороже призывной. В общем, в первые два года проведения реформы планировалось, что в миллионной армии будет служить 150 тыс. офицеров и столько же сержантов и рядовых-контрактников, что предполагало ежегодный призыв на военную службу 700 тыс. призывников.

В этот период акцент был сделан на создание корпуса профессиональных сержан-

тов, который и планируется формировать на контрактной основе. Вместо прежних частей, укомплектованных только контрактниками, части нового облика должны иметь смешанный состав из рядовых-призывников и сержантов-контрактников. Первый центр подготовки сержантов был создан на базе Рязанского училища ВДВ. Однако, как и прежде, контрактниками планировалось полностью комплектовать

**Вместо прежних частей,
укомплектованных только
контрактниками, части нового облика
должны иметь смешанный состав
из рядовых-призывников и сержантов-
контрактников**

только некоторые «элитные» силы, вроде Воздушно-десантных войск, либо части и специальности, требующие повышенной специальной подготовки.

В начале 2011 г. довольно неожиданно было объявлено о новых планах постепенного увеличения контингента контрактников со 150 до 425 тыс. чел. к 2016 г. причина столь резкого смена вектора остается до конца не ясной, но можно предполагать, что МО

РФ убедилось в невозможности в современных и тем более перспективных демографических условиях ежегодного призыва 700 тыс. годных к службе молодых людей. Возможно и другое: военным удалось убедить в этом политическое руководство страны, которое, понимая всю социальную остроту проблематики призыва, в канун нового электорального цикла разблокировало необходимые для увеличения чис-

ла контрактников финансовые ресурсы. Вопреки расхожему мнению о том, что «военная бюрократия» всячески тормозит переход к добровольной армии и стремится сохранить «призывное рабство», военные как раз, напротив, очень хорошо понимают, что стратегическая цель реформы – создание современных профессиональных эффективных Вооруженных сил – априори предполагает абсолютное и относитель-

ное наращивание контракта и снижение призыва. Таким образом, по состоянию на конец 2011 г. предполагается, что миллионная армия будет насчитывать 220 тысяч офицеров, 425 тыс. контрактников и 350 тыс. призывников. Последняя цифра гораздо более реалистична по сравнению с планировавшимися ранее 700 тыс. Остается, правда, открытым вопрос, сможет ли военное ведомство сформировать четырехсоттысячный корпус контрактников.

6. Перевооружение армии и флота

Одним из самых дорогостоящих и долгосрочных направлений реформы является перевооружение армии и флота, которое должно состояться в результате реализации Государственной программы вооружения 2011–2020 гг. В случае ее успешного исполнения, к 2020 г. российские Вооруженные силы на 70% будут оснащены новым (что необязательно означает современным) вооружением и военной техникой.

Приоритетами Государственной программы вооружений на 2011–2020 гг. остаются усилия по совершенствованию стратегических систем – сил ядерного сдерживания и развертывание воздушно-космической обороны страны

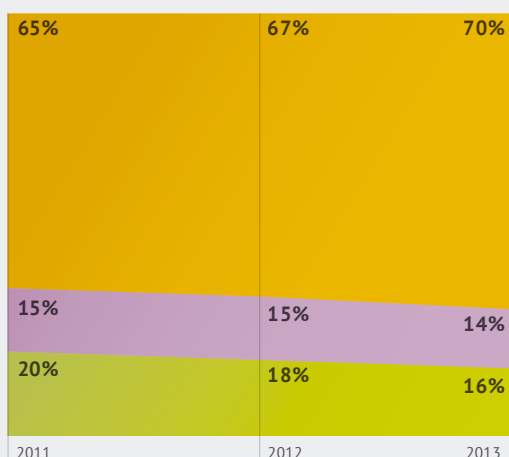
Первые признаки перехода к серийным закупкам обычных вооружений появились еще за два года до принятия новой программы перевооружения в 2008 г., и касались главным образом закупок в интересах ВВС. В декабре 2008 г. впервые в постсоветское время был подписан 5-летний контракт на закупку 32 фронтовых бомбардировщиков Су-34. В следующем году ВВС разместили заказы на 12 истребителей Су-27СМЗ, четыре Су-30М2 и 48 новейших Су-35С, а также

выкупили 34 бывших алжирских истребителя МиГ-29СМТ/УБТ. Таким образом, в течение года были законтрактованы 130 тактических истребителей, что сопоставимо с объемом закупок большой европейской державы уровня Испании или Италии. Кроме того, еще до принятия ГПВ-2020 были размещены контракты на постройку для Черноморского флота партии фрегатов



Структура расходов на 2011-2013 гг., предусмотренных в Государственной программе вооружений на период 2011-2020 гг.

■ Закупки ВВТ ■ Ремонт и модернизация ■ НИОКР



Источник: Центр анализа стратегий и технологий

проекта 11357 и подводных лодок проекта 6363, что, несомненно, стало следствием вооруженного конфликта в Южной Осетии в августе 2008 г.

Главной угрозой для успешной реализации Государственной программы вооружений-2020 остается макроэкономическая неопределенность в среднесрочной перспективе

Принятая в 2010 г. государственная программа вооружений на период 2011–2020 гг. предусматривает ассигнования на закупки вооружений в размере 19,5 трлн. руб. (616 млрд. долл. США по курсу декабря 2011 г.). Несмотря на начало крупносерийных закупок обычных вооружений, приоритетами программы остаются усилия по совершенствованию стратегических

систем – сил ядерного сдерживания и развертывание воздушно-космической обороны страны. В части обычных вооружений приоритетами программы являются закупка систем управления, разведки и связи (C4ISR) и повышение мобильности войск (что логически предполагает масштабные инвестиции в закупки военно-транспортных самолетов). Такая иерархия приоритетов означает, что российское Министерство обороны считает более важной подготовку к ответам на наиболее масштабные угрозы

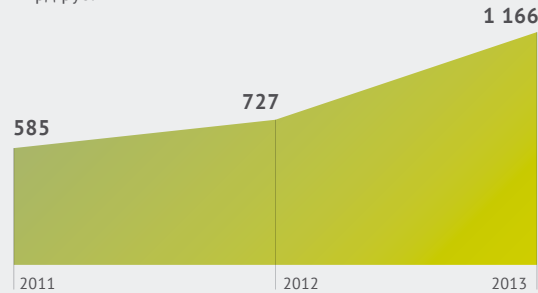
(в данном случае – нарушение стратегического баланса глобальной военной мощи), а не угрозы наиболее вероятные (по предложенной нами иерархии – вторжение талибов в Центральную Азию и обострение ситуации на Северном Кавказе).

Любопытной особенностью Программы является весьма низкая по мировым стан-

дарту

Динамика расходов на закупки вооружений и военной техники, включая расходы на НИОКР, ремонты и модернизацию ВВТ

млрд руб.



Источник: Центр анализа стратегий и технологий

дартам доля расходов на НИОКР – всего 10%. Если в 2011 г. эта доля составляет 20%, то уже к 2013 г. она должна упасть до 16%. Доля бюджета собственно закупок планируется на уровне 80%. Это означает, что Министерство обороны стремится к скорейшему обновлению парка ВВТ за счет готовых к серийному производству образцов, и не склонно к принятию технических рисков, всегда сопровождающих НИОКР. Кроме того, косвенно это может свидетельствовать о том, что МО РФ рассматривает сферу финансирования НИОКР как весьма коррупциогенную. Конкретными выражениями этой политики являются закупки таких созданных в интересах экспортных заказчиков систем вооружений, как фрегаты проекта 11356/11357, подводные лодки проекта 636, боевые вертолеты Ми-35М и истребители семейства Су-30.

Главной угрозой для успешной реализации ГПВ-2020 остается макроэкономическая неопределенность в среднесрочной перспективе. Основные расходы по Программе отнесены на период после 2013 г. Однако невозможно предсказать, каким в этот момент будет состояние мировой

экономики, а следовательно, невозможно предсказать динамику главного фактора экономического развития и финансового благополучия России – цен на углеводородное сырье. С высокой степенью вероятности можно предполагать, что в случае осложнения макроэкономической ситуации и финансового состояния страны именно расходы на закупки вооружений, а не денежное довольствие личного состава станут первоочередным источником бюджетной экономии.

Другим серьезным риском реализации Программы остается состояние российской оборонной промышленности. ГПВ-2020 предусматривает, что по большинству позиций промышленность должна будет увеличить производство в разы, и даже на порядки. Такой рост невозможен без масштабного технического перевооружения предприятий оборонной промышленности. Однако конкретный механизм и объемы финансирования этого перевооружения до настоящего времени точно не определены. Кроме того, существенным ограничивающим фактором станет недостаток квалифицированных кадров и их дорого-



визна, а также конкуренция за качественную рабочую силу со стороны космической и атомной промышленности. Все сказанное относится не только к рабочим и инженерным специальностям, но и к менеджменту предприятий оборонной промышленности, который в ряде случаев оставляет желать лучшего.

Переход к крупносерийным закупкам в интересах МО РФ, смена экспортной парадигмы функционирования оборонной промышленности на конвенциональную модель преимущественной ориентации на внутренний заказ, ужесточение позиции МО РФ по вопросам ценообразования спрово-

воцировали в 2011 г. кризис в отношениях между военными и промышленниками. Главным предметом спора стали вопросы стоимости размещаемых крупных заказов. По состоянию на конец 2011 г. этот кризис кажется в основном преодоленным, но гармонизация отношений МО РФ и промышленности потребует еще долгого времени. Кроме того, остается открытым вопрос о том, насколько достигнутые в 2011 г. ценовые параметры подписанных многолетних контрактов являются адекватными и позволяющими промышленности даже не выйти на приемлемые уровни рентабельности, но хотя бы просто исполнить государственный оборонный заказ.

7. Некоторые итоги реформирования

Коренная суть проводящейся в России с осени 2008 г. военной реформы заключается в трансформации Вооруженных сил РФ от традиционной мобилизационной армии к силам постоянной полной боевой готовности. Фундаментальной концептуальной основой военной реформы является переориентация Вооруженных сил РФ нового облика на участие главным образом в ограниченных конфликтах, вроде Пятид-

ваны в соответствии с данной концепцией. Военная система РФ была в основной своей массе весьма стремительно приведена к новому облику, принципиально отличающемуся во многих аспектах от традиционного облика Красной, Советской, а затем Российской армии. Это результат, прежде всего, проявленного беспрецедентно высокого уровня политической воли как со стороны Кремля, так

и руководства Министерства обороны России. В результате этого чрезвычайно быстрого процесса реформирования произошли кардинальные изменения в системе военного управления, в структуре и организации войск, в количественном составе Вооруженных сил, в дислокации и направленности войсковых группировок.

Коренная суть проводящейся в России с осени 2008 г. военной реформы заключается в трансформации Вооруженных сил РФ от традиционной мобилизационной армии к силам постоянной полной боевой готовности

невной войны 2008 г. против Грузии. Под эти задачи выстраивается и новая структура Вооруженных сил – они должны быть более гибкими, мобильными, постоянно боеготовыми, способными к быстрому реагированию и к задействию, в первую очередь, в ограниченных по масштабу конфликтах на территории Российской Федерации и других государств бывшего СССР, а также на прилегающих территориях. Оборона России непосредственно от других великих держав возлагается теперь в основном на стратегические ядерные силы.

С 2008 г. Вооруженные силы России были в значительной мере реально преобразо-

ваны в соответствии с данной концепцией. Военная система РФ была в основной своей массе весьма стремительно приведена к новому облику, принципиально отличающемуся во многих аспектах от традиционного облика Красной, Советской, а затем Российской армии. Это результат, прежде всего, проявленного беспрецедентно высокого уровня политической воли как со стороны Кремля, так

и руководства Министерства обороны России. В результате этого чрезвычайно быстрого процесса реформирования произошли кардинальные изменения в системе военного управления, в структуре и организации войск, в количественном составе Вооруженных сил, в дислокации и направленности войсковых группировок.

с лучшим советским периодом, а то и превосходят их. Улучшения технического оснащения Вооруженных сил уже сейчас вполне заметны, как и быстрый рост Гособоронзаказа в оборонной промышленности. Планируемая же реализация утвержденной Государственной программы вооружений на 2011–2020 гг. в случае ее успешности позволит совершить подлинный прорыв в деле перевооружения

армии, в значительной мере переоснастив ее самой современной техникой. Однако серьезные макроэкономические и политические риски оставляют открытым вопрос о выполнимости в полном объеме принятых крайне амбициозных в финансовом отношении оборонных программ на следующее десятилетие, ориентированных на постоянное наращивание военных расходов.