

Российские вооруженные силы при Сергее Шойгу ПРОДОЛЖИТСЯ ЛИ РЕФОРМА?

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 253

Июнь 2013 года

Дмитрий Горенбург

Центр военно-морского анализа; Гарвардский университет

За пять лет пребывания Анатолия Сердюкова на посту министра обороны российские вооруженные силы подверглись одним из самых значительных реформ с периода Второй мировой войны и непосредственно следующего за ней, когда происходило формирование новой советской армии. В рамках этой реформы военные избавляются от большей части советского наследия в таких сферах как организационная структура и личный состав. Эти трансформации, однако, вызвали отторжение со стороны офицерского корпуса наряду с большинством представителей генералитета, призывавших к отставке Сердюкова на протяжении всего срока его пребывания на посту. Хотя последовавшее в ноябре 2012 года увольнение Сердюкова было больше связано с коррупционными скандалами и интересами работавших в правительстве высокопоставленных чиновников, имевших связи с военно-промышленным комплексом, эта отставка дала многим критикам надежду на то, что новый министр обороны Сергей Шойгу повернет реформы Сердюкова вспять.

В данной аналитической записке я кратко рассматриваю достижения реформы Сердюкова и те вызовы, которые достались в наследство Шойгу. Затем анализируются те решения, которые были приняты Шойгу в первые месяцы его нахождения на посту министра обороны, а также их потенциальное воздействие на развитие российских вооруженных сил в течение нескольких последующих лет.

Достижения периода руководства Сердюкова

Несмотря на критику, с которой пришлось столкнуться Сердюкову, инициированные им военные реформы изменили российские вооруженные силы таким образом, что в долгосрочной перспективе их боеспособность может повыситься. Наиболее важные изменения включали повышение мобильности, отказ от массовой мобилизации в пользу повышения уровня постоянной

боеготовности и совершенствование координации между различными видами вооруженных сил.

Работая в тесном сотрудничестве с разработавшим значительную часть реформ начальником Генштаба Николаем Макаровым, Сердюков преуспел в деле демонтажа сохранившейся с советских времен структуры российских вооруженных сил, вместо которой была предложена такая структура, которая в большей степени отвечала требованиям ведения боевых действий в XXI веке. Он заменил громоздкие дивизии, ориентированные на ведение войн с растянутыми фронтами, гораздо более мобильными и, в значительной мере, самодостаточными бригадами.

Реформа также покончила с зависимостью российских вооруженных сил от массовой мобилизации для ведения войн. В постсоветский период многие армейские подразделения существовали главным образом на бумаге, и были укомплектованы лишь несколькими офицерами, руководившими заполненными непригодным к использованию оружием и военной техникой складами. Чтобы стать боеспособными, большинству таких подразделений потребовалось бы до года. При Сердюкове они были ликвидированы, и вооружённые силы начали постепенный переход к структуре, основой которой являются полностью укомплектованные подразделения, способные мобилизоваться в течение недели. Некоторые из этих подразделений должны быть в состоянии отреагировать на начало внезапного конфликта в течение 24 часов.

Вооруженные силы достигли прогресса и в плане совершенствования координации в ходе операций. При прежней структуре командования взаимодействие в районе боевых действий между видами вооруженных сил требовало координации из Москвы. Это приводило к многочисленным случаям ошибок при взаимодействии, которые влекли за собой потери при нанесении удара по своим силам, а также проблем с обеспечением столь насущных потребностей ведения военных действий, как своевременное прикрытие с воздуха наступающих наземных соединений. Создание четырех объединённых стратегических командований в округах позволило главнокомандующим на местах организовать все воинские подразделения в соответствующих регионах, что существенно усилило взаимодействие между видами войск.

Все эти организационные изменения были произведены с целью придания российским вооруженным силам способности быстрее реагировать не столько на крупномасштабные войны с линиями фронтов, на которых основывалось военное планирование во время холодной войны, сколько на неожиданные локальные и региональные конфликты. Это единственный тип войн, в которых участвовала российская армия со времён конфликта в Афганистане в 1980-х гг. Занимающиеся военным планированием эксперты прогнозируют, что локальные и региональные конфликты останутся самой распространенной формой военных действий и в обозримом будущем.

Вызовы, стоящие перед новым министром обороны

Хотя Сердюков и сделал многое для избавления российских вооружённых сил от советского наследия, он был гораздо менее успешным в плане выстраивания межличностных отношений. Нехватка у министра опыта работы в военной сфере и жёсткий стиль руководства, из-за которого он получил прозвище «Бульдозер», оттолкнули от него большинство как высокопоставленных, так и младших офицеров, находившихся под его командованием. До того как Сердюков стал главой министерства обороны, было широко известно, что вооружённые силы являются одним из наиболее коррумпированных институтов в России (высокопоставленные офицеры накопили большие суммы денег посредством перераспределения финансирования на закупки и строительство, а также использовали солдатский труд для личных нужд). Сопутствовавшие увольнению Сердюкова обстоятельства дают основания полагать, что цель искоренить коррупцию в вооружённых силах отнюдь не была достигнута в течение его пребывания в должности.

Шойгу сохранил относительно хорошую репутацию за период пребывания на своих предыдущих должностях министра по чрезвычайным ситуациям и губернатора Московской области. Он также, по-видимому, пользуется поддержкой высокопоставленных офицеров, большинство которых презирало его предшественника. Однако перед теми вооружёнными силами, которые достались в наследство Шойгу, по-прежнему стоит ряд серьёзных проблем.

Самой острой проблемой является недостаток военнослужащих. Снижение рождаемости в начале 1990-х годов привело к соответствующему уменьшению численности 18-летних мужчин, имеющих в наличии для призыва. В то же время, рост зарплат и улучшение условий жизни мало способствовали тому, чтобы побудить граждан России служить контрактниками. Как следствие, вооружённые силы столкнулись с проблемой серьёзной нехватки кадров. Более того, неспособность привлечь достаточное количество контрактников также влияет на боеготовность армии: призывники, которые служат в ней только в течение года до демобилизации не получают достаточной подготовки для того, чтобы использовать то современное оружие, которое военные надеются приобрести к 2020 году.

Самая свежая доступная информация показывает, что российская армия в настоящее время насчитывает 220 тысяч офицеров, 186 тысяч контрактников и 296 тысяч призывников, что в совокупности составляет немногим более 700 тысяч военнослужащих. Это противоречит официальным заявлениям, согласно которым Россия имеет под ружьём миллион человек и означает, что 25-30% должностей в армии остаются вакантными. Военные пытаются решить эту проблему со временем, увеличив численность контрактников до 425 тысяч к 2017 г. путём набора, обеспечивающего ежегодный прирост в 50 тысяч человек. Последние данные показывают, что в первом квартале 2013 года было набрано лишь немногим более 10 тысяч новых контрактников. Принимая во внимание, что

наиболее склонные к поступлению на военную службу люди в основном делают это в начале периода набора, цель в 60 тысяч человек в год вряд ли будет достигнута. Вероятность выполнения такой задачи в последующие годы также выглядит незначительной. Таким образом, нехватка личного состава будет продолжать оставаться трудноразрешимой проблемой российской армии в течение длительного периода, если правительство не пересмотрит плановую численность в сторону понижения.

Вторым серьёзным вызовом, с которым приходится иметь дело новому министру обороны, является выполнение весьма амбициозной десятилетней программы перевооружения, которая ставит целью модернизацию 70% российских вооружений к 2020 году. Сердюков и Макаров нажили себе немало врагов в оборонной промышленности, настаивая на том, что Министерство обороны не будет платить завышенные цены за низкокачественные отечественные вооружения. Шойгу, по крайней мере, на первых порах, по-видимому, был готов занять более мягкую позицию в отношении отечественной промышленности. Это способно помочь ему приобрести друзей, но также, вероятно, обременить армию устаревшими и приобретёнными по завышенным ценам комплексами вооружений.

Перемены при Шойгу

В течение шести месяцев со времени своего назначения Шойгу пересмотрел некоторые аспекты реформ Сердюкова, оставив, однако, к настоящему времени незатронутыми её ключевые нововведения. Многие из упомянутых нововведений носят, в основном, символический характер, находясь в соответствии со стремлением Шойгу восстановить доверие между Шойгу и высокопоставленными офицерами путём отмены тех решений, которые вызвали наибольшее раздражение командного состава. Такие шаги, как восстановление Таманской и Кантемировской дивизий (которые при Сердюкове были преобразованы в бригады) и решение Шойгу носить венную форму с погонами, были рассчитаны на то, чтобы понравиться армейской верхушке, не подрывая при этом тех принципиальных изменений, которые были введены при Сердюкове.

В практическом плане деятельность по отмене прежних нововведений была, в основном, сконцентрирована на относительно второстепенных вопросах, таких как военные образование и медицина. В сфере образования Шойгу восстановил прежнюю систему подготовки, при которой офицеры высшего звена на протяжении своей карьеры должны были проходить обучение в общей сложности в течение восьми лет; сердюковская же система западного стиля предусматривала одно пребывание в военной академии с последующими краткосрочными курсами, необходимыми для занятия специфических должностей. Это несомненно является ударом по модернизации и вполне может привести к появлению избытка выпускников военных академий, для которых не будет в наличии соответствующих позиций. Такое развитие событий чревато

увеличением количества находящихся на службе офицеров, что, опять-таки, стало бы серьёзным ударом по реформам. Поэтому возможно имеет смысл отслеживать то количество студентов, которое принимается в заново реформированные академии в течение последующего года или двух лет. Аналогичным образом, передача контроля над военным образованием от видов войск к недавно воссозданному Главному управлению боевой подготовки оставит штабы видов войск не у дел. Это побудило некоторых аналитиков выразить обеспокоенность по поводу того, что штабы начнут вмешиваться в управление войсками, что ранее входило в их компетенцию, но сейчас является прерогативой объединённых стратегических командований.

Некоторые изменения являются позитивными, особенно восстановление института прапорщиков, который был полностью ликвидирован в ранний период реформ Сердюкова. В свое время упразднение прапорщиков оправдывалось закрытием баз хранения вооружения и техники, где служили многие из них, однако сокращение всей категории означало, что те прапорщики, которые служили на ключевых технических должностях, были также вынуждены уволиться. В начале своего пребывания в должности Шойгу объявил, что институт прапорщиков будет восстановлен, хотя военнослужащим этого ранга будет разрешено занимать лишь ограниченный круг технических и командных должностей. Представители военного ведомства объявили в качестве ориентира цифру в 55 тысяч человек, что составляло лишь половину численности прапорщиков, служивших в армии к началу реформ Сердюкова.

Военная подготовка при Шойгу также подверглась некоторым позитивным изменениям: предпринимаются усилия сделать ее более частой и комплексной. Главное новшество в подготовке пока заключается в спонтанности: в ходе недавней серии военных учений об их начале объявлялось внезапно. Это касается организованных в феврале 2013 г. учений Южного военного округа, в ходе которых 7 тысяч военнослужащих были внезапно подняты и посланы на выполнение заданий, о которых не было предварительного уведомления; а также внезапных учений Черноморского флота, проведенных по распоряжению президента Владимира Путина в конце марта. Подразделения, задействованные в проведении февральских учений сухопутных войск, получили неоднозначные оценки, учитывая, что некоторые подразделения оказались неспособными мобилизоваться в течение отведённого для этого времени. Согласно сообщениям прессы, действия Черноморского флота удостоились более благосклонных оценок. Переход от режима, при котором о начале всех учений объявлялось, как минимум, за шесть месяцев, к условиям, более приближенным к реалистичным сценариям, в долгосрочной перспективе может привести к улучшению военного потенциала армии.

Военные поставки являются тем уязвимым местом, которое уже испытало воздействие ряда негативных тенденций при новой системе. Одним из ранних действий возглавляемого Шойгу Министерства обороны стало фактическое

снятие с повестки дня импорта военных технологий из зарубежных источников. Это неудивительно, учитывая, что одной из главных причин отставки Сердюкова стало то, что его политика угрожала доходам ключевых игроков оборонной промышленности. Новые правила, которые должны были побуждать оборонную промышленность улучшать качество продукции, параллельно удерживая цены от выхода из-под контроля, ослабят давление на отечественную оборонную промышленность. Как следствие, поставки военного оборудования в соответствующих потребностям армии объёмах вероятно окажутся под угрозой.

Будущее вооружённых сил под руководством Шойгу

Хотя некоторые аналитики уже начали заявлять, что сердюковская военная реформа умерла, я полагаю такого рода оценку преждевременной. Если не считать политики закупок, ключевые структурные элементы данной реформы остались незатронутыми. Это касается перехода к трехуровневой организационной структуре управления армией, в которой ключевым подразделением является бригада; учреждения объединённых стратегических командований, имеющего целью улучшить взаимодействие между видами войск; сокращения численности офицеров; а также цели перехода со временем от призывной системы к комплектованию армии, в основном, на контрактной основе. До тех пор пока данные компоненты сохраняются, российские вооружённые силы останутся на пути трансформации от советской армии, основанной на мобилизации, к армии более современной, мобильной и унифицированной. Все эти элементы были недавно подтверждены высшим политическим руководством и высокопоставленными представителями Министерства обороны.

В то же время, перед военными стоит множество проблем, и у очень осторожной команды Шойгу может и не хватить ресурсов для того, чтобы по-настоящему изменить положение к лучшему. Одной из причин назначения Шойгу была его популярность как у населения в целом, так и среди офицеров. С самого начала пребывания его в должности российская пресса всячески подчёркивала контраст между его тёплыми отношениями с командным составом и тем пренебрежением, с которым Сердюков относился к генералитету. Шойгу уже дал понять, что ценит оказываемое ему генералами уважение. Вопрос, однако, заключается в том, не побудит ли это его избегать принятия таких непростых решений, которые могут оттолкнуть от него командный состав.

Кадровая политика является одной из тех сфер, где принятие подобных решений может оказаться необходимым. В то время как споры между руководством и большинством военных аналитиков сконцентрировались на том, является ли лучшим способом комплектования армии в будущем переход к ее формированию на профессиональной основе, либо же в таком комплектовании по-прежнему должны играть свою роль призывники, реальность состоит в том, что имеет место как недостаток способных стать призывниками молодых людей, достигших 18 лет, так и потенциальных новобранцев, желающих служить

контрактниками. К концу нынешнего десятилетия уже сейчас серьёзно ощущаемый недостаток кадров, по-видимому, станет ещё более сильным. Единственный реалистичный выход - смириться с неизбежностью серьёзного сокращения численности вооружённых сил и приступить к планированию того, как поддержать, насколько это возможно, военный потенциал, имея армию численностью не более 600-700 тысяч военнослужащих.

В то время как организационная структура, введённая в действие при Сердюкове и пока сохраняемая Шойгу, намного предпочтительнее прежней раздутой и неэффективной системы командования, унаследованной от советского периода, она может быть в полной мере эффективной лишь в сетевидной среде, где автоматизированные системы управления (АСУ) простираются, по крайней мере, до уровня роты. Хотя российская оборонная промышленность демонстрирует ограниченный прогресс в развитии такого рода систем, возможностей для распространения АСУ глубже, чем на уровень бригад к концу этого десятилетия нет. Даже на таком уровне тем командирам, которые не подготовлены действовать в техноцентричной среде, будет трудно приспособиться к этим системам¹. Как следствие, несмотря на новую и более модернизированную структуру командования, российские вооружённые силы вряд ли достигнут своей цели сравняться с ведущими западными армиями по способности командования взаимодействовать с подразделениями на местах.

Особенно серьёзные проблемы имеются в сфере военных закупок. Даже до того, как правительство решило устранить угрозу импортозамещения в отстающих секторах оборонной промышленности, ведущие корпорации, по большому счёту, становились все менее способными своевременно модернизировать свои мощности для того, чтобы производить вооружения и оборудование, заказанные десятилетней Государственной программой развития вооружений. Значительная часть дополнительных средств, выделяемых на модернизацию оборонной промышленности и на закупку военной техники нового поколения, растрачивается впустую из-за коррупции и неэффективности.

Государственное финансирование отнюдь не обязательно достаётся тем компаниям, которые лучше всего приспособлены для производства нужных российской армии вооружений и оборудования. Так же как и в случае с остальной частью российской экономики, финансовые потоки гораздо более зависят от связей такого рода компаний в руководстве страны и от их способности принимать правильную сторону при смене политической конъюнктуры. Покуда в правительственных решениях о военных закупках политические соображения перевешивают такие факторы, как стоимость и качество, способность оборонной промышленности достичь поставленных перед ней целей остаётся под вопросом. Хотя интеграция большинства секторов российской оборонной промышленности в монополистические холдинги могла быть на первых порах полезна в плане устранения дублирования усилий и стимулирования экономии за счёт роста

¹ Соответствующее переучивание в США заняло значительно больше десятилетия.

производства, в настоящее время она препятствует инновациям, увеличивает издержки и снижает качество продукции. Если российские военные надеются повысить свои шансы на получение такого вооружения, в котором они, по собственным словам, нуждаются для того, чтобы иметь эффективную армию XXI века, нужно подтолкнуть правительство к реструктурированию монополистических и политически влиятельных холдинговых компаний в меньшие, управляемые частным капиталом и потому более гибкие корпорации. Также потребуются дальнейшее реструктурирование системы военных закупок для того, чтобы политические связи не могли перевешивать качество продукции в процессе принятия решений о размещении государственных оборонных заказов. Ни один из этих результатов, скорее всего, не может быть достигнут в условиях нынешнего российского политического климата.

Elliott School of International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org