

---

## АРМИЯ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНДИКАТОР

---

### Российская армия: смена модели

А.И. БАЛАШОВ\*

\***Балашов Алексей Игоревич** – профессор, кафедра финансовых рынков и финансового менеджмента, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург). Адрес: 192171, Санкт-Петербург, ул. Седова, д. 55/2. E-mail: aleksey.i.balashov@gmail.com

*Статья отражает результаты социально-исторического анализа реформирования российской армии, начиная с распада Советского Союза и до настоящего времени. Авторская гипотеза сводится к предположению о том, что крупномасштабные действия, совершаемые министрами обороны в 1991–2013 гг., не приводят к формированию института гражданского контроля и профессионализации российской армии, а лишь усиливают ее коррумпированность и неэффективность. Объектом анализа выступают трансформационные процессы в российской армии в постсоветский период. Особое внимание уделяется персональному вкладу министров обороны, руководивших преобразованиями. Теоретической основой исследования служит структурно-функциональный подход к анализу военного института. В статье делается вывод, что реорганизация системы военного управления и структуры вооруженных сил привела к демонтажу доставшейся российской армии от СССР колоссальной системы мобилизационного развертывания и аннулированию суперобъемного, но в действительности фантомного потенциала для ведения длительной обычной войны. Значительно меньшие успехи в ходе военной реформы были достигнуты на пути постепенного перехода к профессиональной армии, основу которой составляют не призывники, а солдаты-контрактники. Незавершенность комплектования воинских частей солдатами-контрактниками и профессиональными сержантами на фоне кризиса призывной системы лежат в основе низкой эффективности российской армии.*

Ключевые слова: российская армия, военный институт, гражданско-военные отношения, военный профессионализм, оборонно-промышленный комплекс, военная реформа, эффективность военной организации, коррупция в вооруженных силах

После окончания «холодной войны» значение фактора военной силы в мировой политике не уменьшилось. Напротив, в условиях кризиса политических инструментов обеспечения международной безопасности обозначилась тенденция

повышения роли военной силы. Появился также ряд новых факторов, увеличивающих международную неопределенность. К их числу относятся возрастание роли негосударственных акторов в мировой политике, широкое использование асимметричных методов экономического, политического, военного и иного принуждения в военно-политических целях, распространение оружия массового поражения и военных технологий, возрастающий антагонизм между исламской и западной культурами, жесткая борьба за контроль над ограниченными естественными ресурсами и т.д. Изменения в мировой политике трансформируют характер взаимоотношений между обществом и армией, актуализируя проблему реформирования вооруженных сил и модернизации гражданско-военных отношений.

### Армия как социальный институт

Армия (или вооруженные силы) представляет собой особый социальный институт, посредством которого государство реализует свое монопольное право на защиту общества от внешних угроз военными средствами (то есть с применением прямого насилия). Нацеленность армии на отражение внешних угроз, ее преимущественное применение в состоянии объявленных в соответствии с международным правом военных действий, а также максимальная степень милитаризации отличают армию от полиции и специальных служб, в совокупности образующих силовые структуры государства.

Анализ возникновения армии показал, во-первых, что насилие, облеченное в форму войны, становится одним из факторов зарождения государств, которые в свою очередь очерчивают границы жизнедеятельности людей [Гидденс 2007]; во-вторых, основным фактором институционализации стала хабиитуализация [Бергер 1995]; в-третьих, любой социальный институт, в том числе армия, возникает в виде реакции на трансакционные издержки [Норт 1997].

Руководство вооруженными силами осуществляет министерство обороны. Возглавляющий его министр, который может быть выходцем как из военной, так из гражданской среды, выступает в первую очередь политическим назначенцем, проводником политики правящей политической силы в вооруженных силах. Органом военного управления, ответственным за управления войсками и мобилизационную подготовку вооруженных сил, является Генеральный штаб, персонал которого формируется из военных профессионалов и обладает значительной степенью автономии по отношению к министру обороны.

Военный профессионализм имеет сложную структуру, включающую в себя выделение уникальных компетенций, которые на практике реализуют военнослужащие, приобретая социальный престиж и монополизировав свою нишу на рынке услуг обеспечения национальной безопасности; внутреннее устройство военной организации, направленное на поддержание автономности и воспроизводство этических кодов, способствующих социальной сплоченности военнослужащих; межличностные и межгрупповые отношения между гражданской и военной сферами.

В теоретических разработках М. Вебера о профессиональном призвании и притязаниях на привилегии [Вебер 1990] зарождается парадигма о социальной

закрытости профессии как статусной, солидарной группы с жестким контролем своих границ, при котором профессионалы как монополисты экспертного знания манкируют любым внешним контролем и пытаются удержать власть. Неовеберинский подход для объяснений трансформации профессионализма в социологии развивают российские ученые [Мансуров 2009; Радаев 1996]. Военный профессионализм вырабатывается внутри армейского социального института, однако рекрутинг происходит из гражданского социума и во многом зависит от наличия у претендентов таких качеств, как патриотизм и гражданственность.

Можно согласиться с И.Ю. Сурковой, определяющей современный военный институт как бюрократически институционализированное профессиональное сообщество, обладающее ответственностью за обеспечение национальной и международной безопасности; социальной солидарностью, основанной на действии уставов и воинской этике; ролевой мобильностью, позволяющей армии трансформировать свои профессиональные задачи в соответствии с угрозами и ожиданиями граждан; набором привилегий перед гражданским населением, зафиксированным в законодательстве [Суркова 2013, с. 35]. Структуру военного института образуют: военная организация (вооруженные силы и военная инфраструктура), военная экономика, а также формальные и неформальные нормы и правила взаимодействия общества и вооруженных сил – гражданско-военные отношения.

Военный институт создается и развивается на основе принятой обществом законодательно закрепленной военной доктрины и проводимой на ее основе министерством обороны военной политики. В зависимости от внешних и внутренних факторов, влияющих на состояние национальной безопасности военный институт, его структура и способы строительства периодически меняются. Основным способом изменения военного института являются военные реформы, в ходе которых оптимизируется состав вооруженных сил, меняется их организационная структура, принципы комплектования воинских частей, система подготовки и содержания военнослужащих, техническая оснащенность армии и др.

Вооруженные Силы Российской Федерации (ВС РФ) в настоящее время включают в себя три вида войск – Сухопутные войска, Военно-воздушные силы (ВВС) и Военно-морской флот (ВМФ), а также три отдельных рода войск – Ракетные войска стратегического назначения (РВСН), Воздушно-десантные войска (ВДВ) и Войска воздушно-космической обороны (ВКО). Помимо войск, подчиненных Министерству обороны (МО РФ), в России существуют иные силовые структуры, в которых предусмотрена военная служба. Это – Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой), подведомственное МО РФ, внутренние войска Министерства внутренних дел РФ (МВД РФ), органы и войска Федеральной службы безопасности (ФСБ России), Службы внешней разведки и Федеральной службы охраны. Настоящее исследование будет ограничено анализом процесса реформирования вооруженных сил, осуществляемого МО РФ.

В качестве основных критериев для оценки эффективности реформирования вооруженных сил нами приняты следующие:

- качество вооруженных сил – соответствие их структуры угрозам, стоящим перед страной и способность отражать возникающие угрозы военными средствами;
- контролируемость вооруженных сил – способность общества контролировать свою армию, надежно исключив захват ею политической власти в стране и лоббирование узкокорпоративных решений в ущерб интересам всего общества;

- эффективность военной организации – достижение необходимых для национальной безопасности результатов минимальным уровнем бюджетных затрат, обеспечение действенного контроля над целевым характером расходов военного ведомства.

Для оценки первого из перечисленных критериев используют количественные показатели такие как доля современного вооружения и военной техники в войсках, доля исправного вооружения и военной техники, величина стратегического ядерного потенциала сдерживания (количество ядерных боезарядов и их носителей), степень укомплектованность воинских соединений; численность обученного военного резерва, размеры мобилизационных запасов и т.д. Второй и третий критерии сложно измерить напрямую, поэтому их принято характеризовать через косвенные показатели: численность бывших военнослужащих в высших органах государственной власти; количество сотрудников гражданских и военных контрольно-надзорных органов, не подчиненных непосредственно военному командованию; наличие институтов гражданского общества, осуществляющих контроль над армией, объем их полномочий; абсолютная и относительная величина расходов страны на военные нужды; общие и средние расходы на одного военнослужащего; степень прозрачности военного бюджета и т.д.

Целью статьи выступает оценка итогов реформирования российской армии с момента ее создания в 1992 г. и до настоящего времени. Объектом исследования является реформирование Вооруженных Сил Российской Федерации, которое мы рассматриваем как процесс приведения состояния военного института в соответствие с изменившимися внешними и внутренними условиями в целях обеспечения национальной безопасности России. Несмотря на то, что в отличие от западных стран, в которых гражданско-военные отношения сосредоточены в основном на ограничении политизации вооруженных сил, на постсоветском пространстве в центре внимания находится создание современной армии посредством трансформации военного профессионализма, можно утверждать, что в основе всех этих процессов лежат институциональные изменения в обществе. Поэтому наш анализ будет основан на концепции объективного гражданского контроля С. Хантингтона и его последователей, рассматривающих такое соотношение власти между военными и гражданскими группами, при котором члены военной корпорации ведут себя в наибольшем соответствии со своими профессиональными установками [Huntington 1957, p. 83]. К основным принципам объективного гражданского контроля, по мнению С. Хантингтона, относятся:

- высокий уровень военного профессионализма с одновременным осознанием военными ограниченного характера своей компетенции;
- фактическое подчинение военных гражданскому политическому руководству при принятии основных решений в области внешней и военной политики (выраженное в фигуре гражданского руководителя министерства обороны);
- признание политическим руководством за военными определенной сферы профессиональной компетенции и автономии (выражающееся в существовании Генерального штаба или Комитета начальников штабов);
- минимальное вмешательство военных в политику, а политиков – в военную сферу [Huntington 1995, p. 3–4].

Суть объективного гражданского контроля предполагает, таким образом, признание автономности военного профессионализма: офицерский корпус не вмешивается в политику, но при этом выполняет любой приказ, исходящий от легитимной

гражданской власти; политики же предоставляют военным широкую автономию в части, касающейся военной сферы.

Объективный контроль считается самым надежным средством против политизированности вооруженных сил. Профессиональные военные продвигаются по иерархической лестнице посредством совершенствования своего военного мастерства. В связи с этим они стремятся добиться максимальной изолированности своей профессиональной деятельности от внешних влияний и, прежде всего, от политики. Как пишет Дж. Лепингуэлл, «профессионализм представляет собой полную противоположность политизации, ибо по мере политизации армия утрачивает свою ориентацию на совершенствование военного мастерства и продвижение по служебной лестнице в соответствии с критериями профессионализма, превращаясь вместо этого в политическую организацию» [Lepingwell 1992, p. 540]. Таким образом, классическая проблема гражданско-военных отношений состоит в обеспечении объективного гражданского контроля над армией, который будет способствовать профессионализации вооруженных сил и одновременно служить эффективным инструментом обеспечения политики безопасности общества [Данилова 2007, с. 21–22]. При этом максимизация военного профессионализма и обеспечение объективного гражданского контроля зависят от уровня властных полномочий армии в обществе и соотношения идеологических концептов профессиональной военной этики с доминирующей в обществе политической идеологией.

Отталкиваясь от концепции военного профессионализма С. Хантингтона, М. Яновиц выдвинул альтернативную гипотезу, основная идея которой состоит в постепенном разрушении конфликта между военной и гражданской логикой и формировании нового типа военного профессионала уже не как «воина-героя», а как «воина-менеджера» и технического специалиста [Janowitz 1960]. М. Яновиц обращает внимание на рост в армии числа технических специалистов, имеющих гражданскую специальность (инженеры, техники, врачи, логисты и т.д.), а также на разрушение кастовости офицерского корпуса, что позволяет говорить о частичном воспроизводстве ценностей гражданского общества в военной среде. Наличие альянсов и неформальных контактов между обществом и армией позволило М. Яновицу говорить о формировании нового типа контракта между обществом и армией, в котором, с одной стороны, происходит изменение характера военного профессионализма, а с другой, возникает запрос на более активное участие военных в жизни общества.

Иной взгляд на проблему гражданского контроля вооруженных сил предложил П.Д. Фивер. Разработанная им на основе микроэкономической концепции «принципал-агент» теория исполнителя (*an agency theory*) [Feaver 1996; Feaver 2005] акцентирует внимание на стратегическом взаимодействии военных и гражданских. Решение военных – выполнить приказ политического руководства или уклониться от его исполнения – обусловлено тем, насколько отрицательно военные относятся к тому, что требуют от них гражданские власти, а также вероятностью и суровостью их наказания в том случае, если их саботаж будет обнаружен. Мотивы «увеливания» военных не исчерпываются борьбой за ресурсы или бюрократическую самостоятельность. Предпочтения военных и гражданских могут не совпадать, а способы обеспечения национальной безопасности видеться им по-разному [Feaver 2005, p. 57–58]. Проблема гражданских властей (принципала) заключается, таким образом, в том, как добиться того, чтобы агент (военная корпорация) действовал в точном соответствии с полученными приказами, а не отказывался от их исполнения.

## Институциональные основы функционирования Советской армии

Со времен СССР российская армия претерпела существенные изменения как в отношении военного потенциала, так и институциональной основы.

Военное строительство в СССР было подчинено основным постулатам коммунистической идеологии, на которой основывался весь социальный порядок в стране [Ковалев 1980], и носило достаточно целостный и системный характер. Советская армия (СА), являвшаяся одной из самых мощных военных структур мира, была предназначена для решения стратегических задач в масштабах всей планеты. Она насчитывала почти 4,5 млн чел. и, помимо паритета в ракетно-ядерных силах с основным геополитическим противником, имела мощные обычные (неядерные) вооружения – более 16 тыс. танков и 5 тыс. боевых самолетов.

Наиболее боеспособные, полностью укомплектованные воинские части Советской армии (дивизии типа «А») дислоцировались в Восточной Германии, Чехословакии и Венгрии (Группа советских войск в Германии и Центральная группа войск), обеспечивая советское геополитическое преобладание в Центральной Европе, а в 1980–1989 гг. – также в Афганистане (Ограниченный контингент советских войск в Афганистане), где, стремясь удержать у власти дружественный режим, СССР оказался втянут в полномасштабную войну. Во внутренних военных округах СССР в основном находились так называемые «кадрированные» части (дивизии типа «В» и «Г»), представлявшие собой каркас полноценных воинских частей военного времени. Такие воинские части, рассчитанные на ведение полномасштабной войны, в случае объявления мобилизации подлежали доукомплектованию резервистами и переброске на территорию военных действий.

Комплектование Советской армии осуществлялось на призывной основе, и профессиональных солдат и сержантов, остававшихся служить в армии после окончания двухлетнего срока призыва (так называемых «сверхсрочников»), было немного, поскольку экономические возможности СССР не позволяли содержать массовую профессиональную армию. Обеспечение управления военной техникой в призывной Советской армии осуществлялось профессиональными младшими военными специалистами, существовавшими на подофицерских должностях прапорщиков и мичманов. Переменный, многонациональный состав СА и отсутствие в ней профессионального сержантского корпуса обуславливали существование в ней специфического института социального контроля – так называемых неуставных отношений («дедовщина») среди солдат разных годов призыва, выражавшихся в передаче старослужащими солдатами («дедами») молодым призывникам социальных норм и правил армейской жизни, в том числе посредством физического и психологического насилия над ними.

Милитаризация экономики СССР, мобилизационный характер СА, комплектовавшейся на призывной основе, определяли огромный объем находившегося на ее балансе имущества, не связанного напрямую с военной функцией (строительные, квартирно-эксплуатационные, ремонтные, сельскохозяйственные предприятия, военные госпитали, санатории, дома культуры и т.д.), а также широкое привлечение военнослужащих к хозяйственным работам по обслуживанию армии. Независимость, а подчас и изолированность армии от гражданского общества (закрытые военные городки, специальные военные учреждения) ослабляли взаимосвязи между армией и обществом [Данилова 2007].

Партизация СА и двойная система ее контроля со стороны гражданского руководства СССР исключали захват армией политической власти в стране и позволяли дозировать лоббирование военными своих корпоративных интересов, а также коррупционные появления в армии. Существовавшие в воинских частях офицеры-политработники и отделы КГБ в войсках («особые отделы») обеспечивали партийно-государственный контроль над армией, а также информирование руководства СССР об обстановке и настроениях в войсках. При этом, по словам Т. Колтона, гражданско-военные отношения в советском обществе характеризовались симбиозом между военными и партийными элитами [Colton 1979]. Военнослужащие избирались депутатами законодательных органов власти (Советов) и входили в руководство Коммунистической партии Советского Союза. Субъективный контроль армейских политработников сосуществовал со значительной автономией вооруженных сил в разработке и реализации военной доктрины, управлении войсками и определении направлений развития оборонно-промышленного комплекса [Herspring 1999].

Гигантский оборонно-промышленный комплекс (ОПК), являвшийся экономической основой Вооруженных Сил СССР, включал в себя, помимо сотен военных предприятий, широкую сеть субподрядных организаций, формально относившихся к гражданским отраслям промышленности. Наличие у советского Министерства обороны четких тактико-технических требований к вооружению, вытекавших из военной доктрины СССР, а также общесоюзное планирование, координировавшее деятельность предприятий ОПК, позволяли создавать одни из наиболее эффективных в мире образцы вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ). При возглавлявшем в 1976–1984 гг. Министерство обороны СССР, выходец из советской военной промышленности, маршале Д.Ф. Устинове, симбиоз советского военного ведомства и ОПК достиг своего апогея.

### **Формирование основных черт постсоветской модели российских Вооруженных Сил в 1992–2007 годах**

Распад СССР и экономические реформы 1990-х гг. ликвидировали институциональные условия существования Советской армии, сформировав основные элементы современной модели российских Вооруженных Сил. На архитектуру оформившегося в основном в 1992–2007 гг. военного института новой России повлияли следующие факторы:

- новое геополитическое и военно-стратегическое положение России, утратившей статус сверхдержавы;
- обострение межнациональных отношений внутри страны и на постсоветском пространстве;
- изменение экономических основ российского общества, повлекшее за собой сокращение бюджетных возможностей государства по финансированию вооруженных сил, а также сужение материально-технической базы, питающей российский ОПК;
- изменение системы норм и ценностей в российском обществе.

Ликвидация Организации Варшавского договора и подписание новыми российскими лидерами межгосударственных соглашений с западным миром привели к спешному выводу частей бывшей Советской армии из Центральной Европы на тер-

риторию России. В отсутствие мест расквартирования и военной инфраструктуры на новом месте эти наиболее боеспособные соединения подвергались сокращению. Масштаб хищений военного имущества, выводимых из Германии российских войск, а также денежных средств, выделяемых правительством Германии на их обустройство в России, принял в 1990-е гг. запредельный характер.

Боевая подготовка в российской армии была практически свернута. В 1990-е гг. возникали проблемы с питанием личного состава. Не получавшие месяцами денежного довольствия офицеры подрабатывали «на стороне» или увольнялись из армии. В первые три года службы из рядов Вооруженных Сил РФ уходило до 90% выпускников военных училищ, в результате чего численность высших и старших офицеров в российской армии превысила количество младшего офицерского состава. Оптимизации офицерского состава препятствовало российское законодательство, запрещавшее без предоставления за счет МО РФ жилья увольнять офицера в отставку [О статусе военнослужащих 1998]. В итоге в российской армии к 2008 г. насчитывалось 34% офицеров, а с учетом прапорщиков и мичманов – 50%, при этом 66% офицерского корпуса принадлежало к старшим офицерам [Собин 2011].

В условиях тотального недофинансирования в 1990-е гг., армия, используя резервы военного имущества и бесплатный труд солдат-срочников, фактически перешла на самообеспечение. Командиры воинских частей негласно сдавали в аренду коммерсантам помещения, а зачастую и самих солдат. Начальники складов и баз материально-технического обеспечения списывали и продавали военное имущество, в том числе вооружение, попадавшее в руки криминалитета, а в годы чеченской войны – и чеченских сепаратистов. Военные комиссариаты, ведавшие призывом на военную службу, фактически торговали отсрочками от службы в армии. Как отмечает Н. Данилова, в 1990-е гг. советский военный профессионализм стремительно трансформировался в «нечто среднее между военной деятельностью и деятельностью хозяйственно-бытового характера по поддержанию разваливающейся инфраструктуры российской армии» [Данилова 2007, с. 160]. Резкое сокращение Государственного оборонного заказа<sup>1</sup>, непродуманная конверсия и неэффективная приватизация российских оборонных предприятий привели к системному кризису оборонно-промышленного комплекса. Часть ключевых предприятий советского ОПК после распада СССР оказалась на территории суверенных государств, в результате чего нарушенными оказались многие технологические цепочки, выстраивавшиеся десятилетиями.

Невысокий со времен войны в Афганистане престиж службы в армии по призыву, в 1990-е гг. упал окончательно. В отсутствие в казарме офицеров, занятых заработками «на стороне», и ликвидации системы армейских политработников, занимавшихся воспитательной работой среди военнослужащих, неуставные отношения в российской армии приобрели наиболее безобразный характер. При этом широкий арсенал отсрочек от службы в армии как легальных, так и получаемых на коррупционной основе, сделал службу в армии фактически уделом молодых людей из малообеспеченных семей.

Ослабление системы государственного контроля над состоянием вооруженных сил и обострившаяся проблема нарушения прав призывников при прохождении армейской службы привели в 1990-е гг. к развитию в России одного из

<sup>1</sup> За 1990–1997 гг. расходы государства на закупку вооружения снизились в 14 раз, а объем военного производства упал на 91% [Военно-экономическое обеспечение национальной безопасности 2009].

наиболее эффективных инструментов общественного контроля армейского института – комитетов солдатских матерей (КСМ), осуществлявших правозащитную деятельность в сфере призыва и прохождения срочной военной службы. В 1993 г. КСМ принял участие в расследовании трагедии на острове Русский, где матросы умирали от голода; а во время войны в Чечне деятельность КСМ, участвовавшего в освобождении из плена российских военнослужащих и требовавшего вывода российских войск из Чечни, приобрела откровенно политический характер, став одним из факторов дестабилизации ельцинского режима.

Подписанный Борисом Ельциным в период президентской кампании 1996 г. указ об отмене с 2000 г. призыва в Вооруженные Силы [О переходе к комплектованию должностей 1996] носил популистский характер, и после избрания Ельцина на второй срок фактически был отменен [О приведении нормативно-правовых актов 1998].

С момента создания российской армии в 1992 г. и до 1996 г. во главе ее стоял генерал П.С. Грачев, который сделал военную карьеру в период войны в Афганистане. Во время попытки государственного переворота в СССР в августе 1991 г. командующий Воздушно-десантными войсками (ВДВ) СССР генерал Грачев отказался штурмовать здание российского парламента – Верховного Совета, направив для защиты правительства Б.Н. Ельцина батальон десантников во главе с генералом А.И. Лебедем. В условиях дефицита лояльного к демократическому правительству Б. Ельцина генералитета Грачев в мае 1992 г. был назначен министром обороны новой России [Грачев 2001].

Выполняя курс руководства страны на демилитаризацию российской экономики на фоне ожидавшегося с окончанием «холодной войны» снижения уровня военных угроз для России, Грачев провел демонтаж советской военной машины, содержать которую новая Россия экономически была не в состоянии. При этом в условиях продолжающейся дезинтеграции на постсоветском пространстве и политического двоевластия в России армия при Грачеве оказалась втянутой в межнациональные и внутривнутриполитические конфликты на Кавказе, в Приднестровье, Таджикистане и в других «горячих точках». Во внутренней политике российские войска в октябре 1993 г., во время противостояния президента Бориса Ельцина с Верховным Советом РФ, приняли участие в расстреле здания российского парламента, способствовал утверждению в России режима сильной президентской власти.

Крайняя непопулярность Грачева в российском обществе и фактический проигрыш возглавляемой им армией первой чеченской войны (1994–1996 гг.) вынудили Ельцина в ходе президентской кампании 1996 г. в рамках договоренностей с шедшим на выборы кандидатом от патриотических сил А.И. Лебедем отправить непопулярного министра обороны в отставку. По рекомендации Лебеда министром обороны в июле 1996 г. стал консервативный генерал И.Н. Родионов, руководивший в 1989 г. разгоном демонстрации в Тбилиси, во время которого погибли люди. На должности министра обороны Родионов выступил против планов военного строительства, разработанных Администрацией президента, в частности против введения в российской армии альтернативной гражданской службы. Лишившись политической поддержки Лебеда, снятого с поста секретаря Совета Безопасности РФ еще в октябре 1996 г., Родионов в мае 1997 г. был отправлен Ельциным в отставку.

Новым министром обороны был назначен выходец из Ракетных войск стратегического назначения (РВСН) маршал И.Д. Сергеев (1997–2001 гг.). Ухудшившееся к этому времени геополитическое положение России, низкая боеспособность рос-

сийской армии, проявившаяся в ходе чеченской кампании, и политизация российского генералитета<sup>2</sup> заставили руководство страны и МО РФ усилить внимание к вопросам военного строительства и реформирования российской армии. В июле 1998 г. президент Б.Н. Ельцин утвердил «Основы (концепцию) государственной политики Российской Федерации по военному строительству до 2005 года», подготовленные секретарем Совета Безопасности РФ А.А. Кокошиным.

На должности руководителя военного ведомства Сергеев приступил к реализации концепции военной доктрины [О первоочередных мерах 1997], направляя основные усилия на оптимизацию и интеграцию видов и родов войск. Им было упразднено Главное командование Сухопутных войск, объединены войска Сибирского и Забайкальского военных округов, уменьшено количество дивизий и начато формирование соединений высокой боеготовности, оснащенных новыми системами управления. В единый вид вооруженных сил были объединены ВВС и ПВО, а вертолетная авиация передана из Сухопутных войск в состав ВВС. Кроме этого, в связи с утверждением новой штатной численности Вооруженных Сил РФ в 1,2 млн чел., в 1997–1998 гг. было проведено поэтапное сокращение 500 тыс. военнослужащих. Сторонник ключевой роли стратегических ядерных сил в оборонной системе страны, Сергеев объединил в единый вид вооруженных сил Ракетные войска стратегического назначения, Военно-космические силы и Войска противоракетной обороны, что позволило сократить расходы на их содержание. На базе интегрированных РВСН Сергеев планировал создание Объединенного главного командования Стратегическими силами сдерживания (ОГК ССС). В этом вопросе он втянулся в конфликт с начальником Генерального штаба ВС РФ А.В. Квашниным (1997–2004 гг.), выступавшим за сокращение наземных ядерных сил.

Взятый новым президентом В.В. Путиным курс на разрядку международной напряженности с США, а также начало второй войны в Чечне (1999–2009 гг.), потребовавшие ускоренной модернизации обычных вооружений, предопределили пересмотр стратегии России в сфере национальной безопасности [Об утверждении Военной доктрины 2000] и поражение концепции маршала Сергеева в военном строительстве. На Коллегии Министерства обороны РФ 12 июля 2000 г. предложение Сергеева о создании ОГК ССС было отвергнуто, а вскоре было принято решение об обратном разделении РВСН на два самостоятельных рода войск – РВСН и Космические войска [Об обеспечении строительства 2001]. В мае 2001 г. маршал Сергеев подал в отставку, а новым министром обороны России был назначен один из наиболее близких к В.В. Путину людей, его сослуживец по работе в ФСБ, генерал С.Б. Иванов.

Результатом продолжающейся деградации российской армии стал напряженный ход второй чеченской войны. В 1999 г. при штатной численности Вооруженных Сил РФ в 1,2 млн чел. 66-тысячную войсковую группировку, необходимую для отражения агрессии международных террористов Хаттаба в Дагестан, пришлось собирать из сводных батальонов и отдельных отрядов по всей России. Укомплектованных частей, способных без дополнительной подготовки приступить к выполнению боевых задач, в российской армии не оказалось: Вооруженные Силы России к 2000 г. представляли собой остатки мобилизационной советской армии – тысячи баз хранения, арсеналы, склады, многочисленные штабы и кадрированные

<sup>2</sup> Центром военной оппозиции российскому правительству к концу 1990-х гг. стало общественное движение «В поддержку армии, оборонной промышленности и военной науки» генерала Льва Рохлина.

части, насчитывавшие около 10–12 тыс. танков и 1200 боевых самолетов<sup>3</sup>. Уровень боевых возможностей российской армии соответствовал уровню региональной армии, обладающей инструментом глобального противоборства – ракетно-ядерным потенциалом, оставшимся с советских времен. Критическое падение технологической надежности ядерной компоненты ВС РФ продемонстрировала авария на атомной подводной лодке К-141 «Курск», произошедшая в августе 2000 г.

Начатая в 2004 г. министром обороны С.Б. Ивановым попытка перехода российской армии к смешанной системе комплектования<sup>4</sup> быстро столкнулась с нехваткой добровольцев. Предлагаемое контрактникам денежное содержание (около 250 долл. [Певень 2005]) и условия прохождения военной службы оказались далеки даже от минимальных запросов россиян. В результате на профессиональную военную службу изъявляли желание поступать в основном представители маргинализирующихся слоев населения, многие из которых не соответствовали образовательному цензу и не имели никакой гражданской специальности [Латишин 2003]. Одновременно с вербовкой солдат-контрактников Министерство обороны РФ предприняло меры по модернизации института военной службы по призыву. Начиная с 2005 г. произошло двукратное сокращение срока службы (с двух лет до одного года) с одновременной отменой значительной части отсрочек, а также сокращением числа военных кафедр в российских вузах, дававших возможность избежать призыва в российскую армию.

Для разъяснения общественности реализуемой МО РФ политики, а также для формирования положительного имиджа ВС РФ в декабре 2006 г. был создан Общественный совет при Министерстве обороны РФ (ОС). Порядок формирования ОС, доминирование в нем лояльных власти представителей творческой интеллигенции, церковных деятелей, руководителей ветеранских организаций и проправительственных военных экспертов, а также его реальный функционал совещательного органа, выносящего исключительно рекомендательные для руководства военного ведомства решения, не позволяют нам рассматривать Общественный совет при МО РФ в качестве органа реального гражданского контроля над армией. Первым председателем ОС был избран идеолог «просвещенного консерватизма» кинорежиссер Н.С. Михалков; его заместителем стал главный редактор «Литературной газеты» писатель Ю.М. Поляков. При поддержке военного ведомства на телеэкранах страны появились ориентированные, прежде всего, на молодежную аудиторию телесериалы «Солдаты» (с 2003 г.) и «Кадетство» (с 2006 г.), а также один из наиболее кассовых полнометражных российских фильмов 2000-х гг. «9 рота» Федора Бондарчука.

Но, несмотря на проведенную модернизацию института военной службы и довольно грамотную политику по формированию положительного имиджа ВС РФ, численность призывного контингента российской армии на протяжении 2000-х гг. продолжала снижаться. Причинами этого были как демографический провал 1990-х гг., так и новые случаи неуставных отношений в армии<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> При этом до 80% вооружения находилось в разукомплектованном виде на складах и базах хранения, где постепенно расхищалось.

<sup>4</sup> Предполагалось при сохранении призыва на военную службу укомплектовать ряд воинских частей и военных должностей исключительно солдатами-контрактниками.

<sup>5</sup> Громкую огласку приобрел, например, случай с рядовым Андреем Сычевым, который в результате издевательств своих сослуживцев в новогоднюю ночь 2006 г. и несвоевременного оказания ему в воинской части медицинской помощи потерял обе ноги и гениталии [Ратошнюк 2006].

Реформирование российской армии в эти годы оставалось по большей части на уровне пожеланий политического руководства страны консервативному генералитету. В этих условиях позиционировавшийся в 2006–2007 гг. в качестве одного из возможных преемников Путина на посту президента страны министр Иванов не форсировал военную реформу, а военная бюрократия МО РФ и Генштаба регулярно «спускали на тормозах» реформаторские инициативы, справедливо усматривая в них опасность своим корпоративным интересам.

В итоге к 2008 г. потенциал развития военной структуры, доставшейся российской армии от СССР, был полностью исчерпан. Разразившаяся в августе 2008 г. пятидневная война с Грузией продемонстрировала серьезное отставание российской армии от армий стран-кандидатов в НАТО в вопросах оснащения войск средствами ведения современной войны, качестве подготовки и экипировки личного состава. Неоднозначные итоги войны позволили сломать к осени 2008 г. сопротивление генеральской оппозиции: новым начальником Генерального штаба ВС РФ был назначен сторонник реформ генерал армии Н.Е. Макаров; полностью был заменен руководящий состав центральных органов военного управления, и 14 октября 2008 г. на заседании военной коллегии МО РФ была анонсирована новая реформа Вооруженных Сил РФ, реализация которой связана с именем первого в истории новой российской армии гражданского министра обороны А.Э. Сердюкова.

### **Реформа российской армии 2008–2013 годов: «армейская шокотерапия» А.Э. Сердюкова и ревизия ее итогов С.К. Шойгу**

Назначенный на пост министра обороны РФ в феврале 2007 г., в конце второго президентского срока В.В. Путина, А.Э. Сердюков принадлежал ко «второму кругу» кадрового резерва Путина. Зять Виктора Зубкова – сослуживца Путина по работе в Санкт-Петербурге – Сердюков быстро сделал карьеру в Федеральной налоговой службе, став ее руководителем. Компетентность Сердюкова в финансовых вопросах, отсутствие у него корпоративных связей в армейской среде и специфика существовавшего в России в 2008–2012 гг. режима политического тандема Путин-Медведев сделали Сердюкова подходящим кандидатом на заведомо непопулярную роль реформатора российской армии.

Разразившийся в МО РФ в ноябре 2012 г. громкий коррупционный скандал привел к отставке Сердюкова. Новым министром обороны стал «старожил» российского правительства С.К. Шойгу, который создал и в течение 20 лет возглавлял Министерство РФ по чрезвычайным ситуациям, превратив в его в одно из наиболее эффективных российских силовых ведомств. Один из основателей пропутинской политической партии «Единая Россия», постоянно демонстрировавший отсутствие личных политических амбиций, Шойгу в апреле 2012 г. был назначен на пост губернатора Московской области, а спустя полгода был «переброшен» на руководство Министерством обороны.

Основными направлениями военной реформы, проведенной в 2008–2012 гг. А.Э. Сердюковым и получившими свое развитие при С. Шойгу, стали: реорганизация системы военного управления и структуры ВС РФ; оптимизация численности и реформирование денежного довольствия военнослужащих; модернизация систе-

мы военного обучения; перевооружение армии и изменение системы ее материально-технического обеспечения.

Реорганизация системы военного управления выразилась в переходе от четырехзвенной системы управления войсками (военный округ – армия – дивизия – полк) к более компактной, трехзвенной (военный округ – оперативное командование – бригада). Из шести существовавших до реформы военных округов (ВО) было сформировано четыре, превратившиеся, по сути, в оперативно-стратегические командования (ОСК) по частям света: Западный ВО (ОСК «Запад»), Южный ВО (ОСК «Юг»), Центральный ВО (ОСК «Центр») и Восточный ВО (ОСК «Восток»). Новые военные округа объединили межвидовые группировки войск: в подчинение их командующих были переданы дислоцированные на территории округов соединения и объединения ВВС, ПВО, ВМФ, армейского спецназа. Одновременно существенно сократились полномочия главнокомандующих видами войск, которые оказались отстранены от формирования гособоронзаказа, формулирования перспективных тактико-технических характеристик (ТТХ) ВВСТ, подготовки офицерских кадров, контроля над состоянием войск.

Наряду с повышением управляемости войсками, модернизация системы управления высвободила значительный объем мало используемого военными имущества. Своеобразным символом этого процесса стала фраза тогдашнего президента Д.А. Медведева: «Куда ни плюнь, везде земли Министерства обороны. И сами ничего не делают, и другим не дают» [Хворостова 2011]. Произшедшее сокращение численности центрального аппарата МО РФ более чем в три раза (с 51 тыс. до 13,4 тыс. чел.) [Гаврилов 2008] сопровождалось выводом некоторых органов военного управления из Москвы с высвобождением ряда инвестиционно привлекательных объектов в центре столицы<sup>6</sup>.

Оптимизация органов военного управления и кадровые ротации офицеров<sup>7</sup> привели к разрушению старых военных кланов и трансформации военной бюрократии МО РФ. На фоне многократного сокращения центральных органов военного управления<sup>8</sup> ранее вспомогательные направления работы (в первую очередь, «имущественный блок») приобрели особую актуальность. Доля гражданского персонала в центральном аппарате МО РФ возросла в 3 раза, достигнув к 2011 г. 45%, при этом подавляющая часть пришедших в МО РФ гражданских специалистов была представлена сослуживцами А.Э. Сердюкова по Федеральной налоговой службе. Результатом реформирования системы военного управления при Сердюкове стал, как отмечает П. Баев, переход под полный контроль гражданского министра обороны имущественных активов военного ведомства с одновременной потерей стратегических ориентиров в подготовке войск к решению боевых задач [Баев 2012, с. 173–174].

<sup>6</sup> Наиболее известным был форсированный в 2012 г. по указанию Медведева переезд Главного командования ВМФ в Санкт-Петербург.

<sup>7</sup> За период пребывания Сердюкова во главе МО РФ в сухопутных войсках сменилось три главкома, в ВМФ и ВВС – два, в РВСН – три; была введена практика ротаций офицеров в военных округах и Генеральном штабе [Сафонов 2013].

<sup>8</sup> Например, численность Главного ракетно-артиллерийского управления МО РФ, насчитывавшего в конце 1990-е гг. 560 чел., была сокращена до 32 чел., а Главного автобронетанкового управления – с 800 чел. до 28 чел. [Армия России 2013].

Основные структурные изменения в российских вооруженных силах были связаны с расформированием кадрированных частей<sup>9</sup> и созданием вместо них соединений постоянной боеготовности. В Сухопутных войсках на базе расформированных дивизий было развернуто более 100 общевойсковых и специальных бригад, полностью укомплектованных личным составом и военной техникой и способных к быстрому реагированию. Проверки войск Центрального, Южного и Восточного ВО, проведенные уже после отставки Сердюкова в течение 2013 г., выявили как возросшую тактическую подготовленность частей российской армии, так и серьезные недостатки в оснащении и управлении войсками – слабые навыки доведения команд по автоматизированным системам боевого управления, большой процент устаревшей военной техники. Быструю переброску бригад с одного стратегического направления на другое затрудняет ограниченный потенциал российской военно-транспортной авиации (Ил-476), деградация вертолетных частей, а также фактически утраченный мобилизационный резерв гражданской авиации. Высветившаяся также потребность иметь в Сухопутных войсках более крупные соединения, чем бригады, привела при Шойгу к ограниченному воссозданию дивизий: в мае 2013 г. из бригад обратно в дивизии были переформированы гвардейские Таманская танковая и Кантемировская мотострелковая дивизии.

Противоречивым представлялся и процесс реформирования армейского спецназа и создания Сил специальных операций (ССО). В ходе реформы Сердюкова бригады специального назначения (СпН) были переданы из состава Главного разведывательного управления (ГРУ) Генерального штаба в состав Сухопутных войск, при этом две из них (67-я Бердская и 12-я Асбестовская) в рамках оптимизации воинской структуры решили расформировать. На базе центра специального назначения (ЦСН) ГРУ в Солнечногорске в 2009 г. начал создаваться прообраз Сил специальных операций – ЦСН «Сенеж», подчиненный непосредственно министру обороны. В то же время в Генеральном штабе было начато образование Командования ССО, которое возглавили выходцы из ЦСН «Альфа» ФСБ России генералы Игорь Медоев и Александр Мирошниченко. При Шойгу решение о передаче армейского спецназа Сухопутным войскам было признано ошибочным и отменено, но курс на формирование ССО продолжился: в конце 2013 г. было объявлено об открытии в Кубинке нового учебного центра для подготовки младшего командного состава армейского и флотского спецназа [Шойгу создает 2013].

Спротивление командования Воздушно-десантных войск переформированию своих дивизий в бригады позволило сохранить при Сердюкове в составе ВДВ все четыре дивизии: 7-ю Новороссийскую, 76-ю Псковскую гвардейские десантно-штурмовые, 98-ю Ивановскую и 106-ю Тульскую гвардейские воздушно-десантные. Используя заинтересованность высшего политического руководства страны в наличии мобильного, хорошо подготовленного войскового резерва, командованию ВДВ, напротив, удалось добиться принятия курса на усиление Воздушно-десантных войск: к 2018 г. дивизии ВДВ должны перейти с двухполкового состава на трехполковой со значительным усилением подразделений боевого обеспечения и разведки. При Шойгу в подчинение штаба ВДВ из военных округов уже переданы три десантно-штурмовые бригады (ДШБР), начато формирование еще одной, запланировано развертывание в бригады 45-го отдельного полка спецназа ВДВ и 38-го отдельного

<sup>9</sup> К 2011 г. было расформировано 90% воинских частей Сухопутных войск, 48% частей ВВС и 49% частей ВМФ.

воздушно-десантного полка связи. Логическим итогом развития мобильных войск должно стать создание в российской армии Сил быстрого реагирования (СБР) – нового рода войск, объединяющего под единым командованием ВДВ, Силы специальных операций, армейский спецназ, морскую пехоту, миротворческие и горнострелковые бригады. О завершении разработки Генеральным штабом ВС РФ концепции Сил быстрого реагирования было объявлено в конце 2013 г. [Мухин (1) 2013].

В Военно-воздушных силах в 2008–2012 гг. были расформированы оставшиеся с советского периода воздушные армии, авиационные корпуса, дивизии и полки и осуществлен переход на систему авиационных баз и бригад воздушно-космической обороны. Создание вместо 356 аэродромов (из которых действующими были лишь четверть) восьми укрупненных авиационных баз, приближенных к крупным городам, существенно упростило их снабжение, но при этом ослабило живучесть авиационной инфраструктуры и понизило возможности аэродромного маневра ВВС. Выявившиеся в ходе проверок войск недостатки привели при Шойгу к возврату прежней организационной структуры в авиации («дивизия – полк») и переформированию бригад ВКО обратно в дивизии. Военным ведомством подготовлены также предложения по развитию авиабаз за пределами территории РФ – авиабазы «Кант» в Киргизии, «Лида» в Беларуси, аэродром «Темп» на острове Котельный архипелага Новосибирских островов, которые должны принять новую оперативно-стратегическую авиацию и служить аэродромами подскока для стратегических бомбардировщиков Ту-160 и Ту-95 МС [Мухин (2) 2013].

В условиях обострения международной обстановки на Ближнем Востоке и в средиземноморском регионе (сирийский кризис, свержение ливийского режима М. Каддафи) Россия в 2013 г., впервые с момента распада СССР, озвучила заявку на создание постоянного оперативного соединения ВМФ РФ в Средиземном море – Средиземноморской эскадры<sup>10</sup>. По сравнению с 5-й оперативной эскадрой ВМФ СССР, оперировавшей в Средиземном море в годы «холодной войны», численность российской корабельной группировки будет на много скромнее (6–8 боевых кораблей). Возглавить Средиземноморскую эскадру ВМФ РФ должен заказанный во Франции десантный вертолетоносный корабль-док (ДВКД) «Севастополь» (проект «Мистраль»), ввод в строй которого ожидается в 2017 году. Появление в российском ВМФ кораблей такого типа (вторым заказанным у Франции ДВКД является «Владивосток») резко увеличивает возможности флота по развертыванию в удаленных водах, свидетельствуя о переориентации России на решение преимущественно квазивоенных задач: поддержание российского военного присутствия в Мировом океане, обеспечение безопасности граждан и российских объектов за рубежом, борьбу с пиратством, проведение миротворческих операций. До прихода «Севастополя» функцию корабля управления оперативным соединением будет выполнять флагман российского Черноморского флота ракетный крейсер «Москва».

Ограниченные экономические возможности страны по содержанию современных неядерных вооруженных сил, достаточных для прикрытия всех стратегических направлений, вынуждают Россию развивать Силы ядерного сдерживания, а также системы противоракетной (ПРО) и воздушно-космической обороны. Как заявил в своей предвыборной статье в феврале 2012 г. В.В. Путин: «До тех пор, пока “порох” стратегических ядерных сил, созданных огромным трудом наших

<sup>10</sup> Завершение развертывания этого соединения планируется к 2015 г.

отцов и дедов, остается “сухим”, никто не посмеет развязать против нас широко-масштабную агрессию» [Путин 2012].

Также обеспокоенность российского руководства вызывает развитие американской системы ПРО: в своем послании Федеральному Собранию РФ в 2013 г. Владимир Путин отметил: «Мы прекрасно отдаем себе отчет в том, что система противоракетной обороны только по названию является оборонительной, а на самом деле это существенная часть стратегического наступательного потенциала. <...> Мы внимательно следим за развитием так называемой концепции обезоруживающего мгновенного глобального удара», которая активно развивается в некоторых странах. <...> Увеличение зарубежными странами потенциала стратегических высокоточных систем в неядерном исполнении в сочетании с наращиванием возможностей систем ПРО может свести на нет все ранее достигнутые договоренности в области ограничения и сокращения стратегических ядерных вооружений, привести к нарушению так называемого стратегического баланса сил» [Путин 2013].

В 2011 г. в структуре ВС РФ был создан новый род войск – Войска воздушно-космической обороны, объединившие Космическое командование и Командование противовоздушной и противоракетной обороны. В настоящее время активно наращивается зона радиолокационного контроля; новые радиолокационные станции (РЛС) появляются в Иркутске, Калининграде, Енисейске, Барнауле, Воркуте, а также на вновь создаваемых заполярных военных базах; восстанавливается российское военное присутствие в Арктике, которая является на сегодня наиболее уязвимым сектором воздушного пространства России.

В целом, реорганизация системы военного управления и структуры вооруженных сил привела к демонтажу доставшейся российской армии от СССР колоссальной системы мобилизационного развертывания и аннулированию суперобъемного, но в действительности фантомного потенциала для ведения длительной обычной войны. Значительно меньшие успехи в ходе военной реформы были достигнуты на пути профессионализации и технического переоснащения армии.

В рамках перехода Вооруженных Сил РФ на «новый облик» в 2008–2011 гг. произошло существенное сокращение численности армии (с 1,2 млн чел. в 2008 г. до 1 млн в 2011 г.) и оптимизация ее офицерского корпуса (уменьшившегося с 365 тыс. до 150 тыс. офицерских должностей). В 2012 г. в связи с созданием войск Воздушно-космической обороны офицерский корпус был увеличен до 220 тыс. чел., а ликвидированный при Сердюкове институт прапорщиков и мичманов, насчитывавший около 140 тыс. чел., в 2013 г. был восстановлен ШОйгу.

На фоне общего значительного сокращения армии в 2,5–3 раза было повышено денежное довольствие офицерам, сержантам и солдатам-контрактникам. Уже в 2009 г. был начат масштабный эксперимент по реформированию денежного довольствия военнослужащих [О дополнительных выплатах офицерам 2009; О дополнительных мерах по повышению эффективности 2010], а с 2012 г. минимальная заработная плата командира взвода (в звании лейтенанта) с учетом надбавок составила около 1600 долл., командира отделения (сержанта) – 1100 долл., а рядового-контрактника – около 850 долл. [Об установлении окладов 2011] (при средней заработной плате в стране около 700 долл. в месяц). Столь существенное повышение денежного довольствия военнослужащих в преддверии президентских выборов 2012 г. помогло локализовать недовольство десятков тысяч уволенных в запас офицеров, однако не привело пока к профессионализации российской армии, темпы которой отстают от запланированных.

К концу 2013 г. в российской армии насчитывалось около 205 тыс. профессиональных солдат и сержантов, хотя, согласно озвученным ранее планам, численность этой прослойки армейских профессионалов к этому времени должна была составить уже 240 тыс. чел. Слабая мотивация военнослужащих на долговременную контрактную службу объясняет отток подготовленных профессионалов из армии: только в 2013 г. около 35 тыс. солдат и сержантов-контрактников покинули армию, большую часть из которых составили военнослужащие, которые не захотели продлевать военный контракт [Мухин (2) 2013].

Высокое по российским меркам денежное довольствие для военнослужащих уже не является определяющим фактором. Важную роль в низкой привлекательности МО РФ как работодателя играет бытовая неустроенность военнослужащих: в большинстве армейских соединений солдаты-контрактники живут в основном в казармах<sup>11</sup>; отсутствие возможности обзавестись при таких бытовых условиях семьей не стимулирует военнослужащих на продление контракта. В настоящее время потребность в служебном жилье для солдат-контрактников и офицеров составляет 171 тыс. квартир и 80 тыс. комнат кубрикового типа, что требует выделения до конца 2016 г. 380 млрд руб. дополнительных бюджетных ассигнований (которые в проекте бюджета на 2014–2016 гг. не предусмотрены) [Мухин (2) 2013].

Несмотря на приобретение МО РФ в 2008–2011 гг. более 180 тыс. квартир для военнослужащих, число военных, нуждающихся в жилье, по-прежнему велико. Масштабная жилищная программа, запущенная Сердюковым, оказалась крайне коррупционной; жилье для военнослужащих приобреталось в регионах со слаборазвитой инфраструктурой, ехать в которые военнослужащие отказывались. При этом, в ходе проверки домов, построенных МО РФ в Москве, выяснилось, что вместо отставных офицеров там проживают руководители Департамента жилищного обеспечения МО РФ, советники и референты министра обороны, которым, как гражданским специалистам, предоставление жилья не полагалось [Маетная 2012].

Предложенная уже при Шойгу новая схема обеспечения военнослужащих жильем, предполагающая замену выделения им квартиры единовременной денежной выплатой, при большей прозрачности фактически фиксирует давно сложившийся курс на монетизацию и сокращение реального объема социальных гарантий военнослужащих (очевидно, что размер единовременной денежной выплаты будет недостаточен для приобретения квартир в крупных городах).

Основу комплектования российской армии, по-прежнему, составляет призыв, который давно уже фактически носит выборочный характер, распространяясь на молодежь из малообеспеченных семей. Более половины молодых россиян при этом имеет отсрочки от призыва (большая часть из них по причине обучения в университетах), еще по разным данным около 235 тыс. чел. уклоняются от призыва. Продолжившаяся в 2008–2013 гг. гуманизация условий прохождения военной службы по призыву (улучшение бытовых условий и питания солдат, освобождение их от выполнения хозяйственных работ, создание научных и спортивных рот для прохождения службы талантливыми призывниками) не изменила ее по-прежнему низкого престижа среди молодежи.

<sup>11</sup> Только небольшая часть военных, например, в элитной 76-й Псковской воздушно-десантной дивизии и ряде других соединений, проживает в общежитиях кубрикового типа.

Помимо изменения ценностных ориентиров, кризис российской призывной системы связан также с демографическим провалом 1990-х гг. (когда число появившихся на свет мальчиков упало почти на 50%) и с существующими в российском обществе межнациональными противоречиями. Молодых людей из северокавказских республик российское военное ведомство предпочитает не призывать в армию, объясняя это конфликтностью и недисциплинированностью кавказцев, а также распространенностью среди них ваххабитских настроений (призывные квоты Дагестана и Чечни не превышают 200 чел. в год) [Мохов, Простаков 2013, с. 137]. В настоящее время из требуемых ежегодно 300 тыс. призывников МО РФ в состоянии призвать не более 140 тысяч. Незавершенность комплектования воинских частей солдатами-контрактниками и профессиональными сержантами на фоне кризиса призывной системы лежит в основе низкой эффективности российской армии.

Серьезному сокращению подверглась при Сердюкове система военно-учебных заведений (вузов) Минобороны РФ, значительная часть из которых к 2008 г. являлась недозагруженной, требуя при этом значительных затрат на содержание [Панков 2009]. В 2008–2012 гг. число военных вузов было сокращено в 4 раза – 15 военных академий, 4 военных университета и 45 военных институтов и училищ были реорганизованы в 11 военных академий, 2 военных университета и 3 военных учебно-научных центра. Набор курсантов в некоторые военные вузы и на отдельные специальности был отменен, сроки обучения слушателей значительно сокращены, начато выведение военных вузов из Москвы и Санкт-Петербурга, сопровождавшееся многочисленными скандалами<sup>12</sup>.

Частью изменения внешнего облика российской армии стал переход на новую форму одежды: от прежней (во много еще советской) военной формы новая отличалась применением цифровой камуфляжной смесовой ткани, расположением погон на груди, а не на плечах (что нехарактерно для российской армии), заменой традиционных кирзовых сапог у военнослужащих на берцовые ботинки, а также другими элементами. По внешнему виду новая российская военная форма стала приближаться к современным образцам стран-членов НАТО. Но при этом поступление в войска новой формы также не обошлось без скандалов. Качество ткани и пошива серьезно отличались от пилотных образцов, демонстрировавшихся руководством страны. Заказы на пошив формы получили фирмы, аффилированные с родственниками министра обороны Сердюкова. При затратах российского бюджета на новую военную форму в более чем в 180 млн долл., получившие ее в Сибири военнослужащие переохлаждались и получали обморожения [Степанов 2010]. Произошла также монетизация вещевого довольствия военнослужащих: полным комплектом военной формы теперь стали обеспечиваться только выпускники военных вузов, а также солдаты и сержанты при заключении первого контракта. В дальнейшем вместо выдачи военной формы военнослужащим выплачивалась денежная субсидия на ее приобретение.

Модернизации при Сердюкове подверглись и существующие институты, ориентированные на взаимодействие вооруженных сил с обществом. В декабре 2010 г. произошло обновление состава Общественного совета при МО РФ: число его членов было сокращено с 51 до 35, а число комиссий – с шести до пяти. Пред-

<sup>12</sup> Наиболее громкий скандал был связан с попыткой перевода Военно-медицинской академии из центра Санкт-Петербурга в необорудованный пригород Горская.

седателем обновленного ОС был переизбран Михалков, который менее чем через полгода сложил с себя полномочия, мотивировав свой уход несогласием с проводимой руководством военного ведомства политикой (в первую очередь, в части игнорирования Сердюковым исторических традиций российской армии). Новым председателем ОС при МО РФ был утвержден полковник запаса, военный эксперт, главный редактор журнала «Национальная оборона» Игорь Коротченко.

### **Модернизация военно-экономических отношений: от создания «Оборонсервиса» и закупки «Мистралей» до введения сквозных контрактов и фиксированной рентабельности для российских оборонных предприятий**

Наиболее скандальным пунктом военной реформы Сердюкова, стоившим в конечном счете ему поста, стала модернизация системы материально-технического обеспечения и имущественных отношений в ВС РФ. За пределы военного ведомства в 2008–2012 гг. было выведено и приватизировано более 300 предприятий Тыла Вооруженных Сил РФ, превратившихся в частных подрядчиков (аутсорсеров) военного ведомства. Созданная в соответствии с указом Президента РФ от 15.09.2008 г. № 1359 холдинговая компания ОАО «Оборонсервис» «замкнула» на себя управление девятью субхолдингами: «Авиаремонт», «Спецремонт», «Ремвооружение», «Оборонстрой», «Агропром», «Оборонэнерго», «Военторг», «Красная звезда» и «Славянка».

Передача функций материально-технического обеспечения войск коммерческим организациям привела к резкому росту бюджетных расходов на содержание армии. Например, стоимость капитального ремонта истребителя Су-27 после передачи выполнения ремонтных работ с авиаремонтных предприятий МО РФ на предприятия компании «Авиаремонт» возросла почти 12 раз (с 550 тыс. долл. до 6,5 млн долл.) [Зелин 2009], хотя рост стоимости не сопровождался повышением качества предоставляемых армии услуг<sup>13</sup>.

Созданная на месте предприятий Тыла ВС РФ, империя военных подрядчиков, тесно связанных с руководством МО РФ, оказалась насквозь коррумпированной. Возбужденное осенью 2012 г. уголовное дело «Оборонсервиса», послужившее причиной отставки Сердюкова, выявило многочисленные факты хищения бюджетных средств, выделяемых на хозяйственное обслуживание армии, а также неэффективное управление объектами недвижимости. Основные эпизоды уголовного дела были связаны с распродажей чиновниками военного ведомства объектов МО РФ<sup>14</sup>. Нанятые приближенным к Сердюкову руководителем Департамента имущественных отношений МО РФ Еленой Васильевой

<sup>13</sup> Так, в сфере организации питания военнослужащих военной прокуратурой были выявлены многочисленные нарушения, связанные с поставкой солдатам некачественных продуктов.

<sup>14</sup> Например, имущественного комплекса ОАО «31-й Государственный проектный институт специального строительства» (по версии следствия, ущерб превысил 9 млн долл.), здания Главного управления обустройства войск МО РФ (ущерб – более 21 млн долл.), здания и земельного участка гостиницы «Союз» в Москве (ущерб – 29 млн долл.), земельного участка с коттеджами в Краснодарском крае (ущерб – около 3 млн долл.), нефтепереразвального комплекса Северного флота в Заполярье (ущерб – почти 8 млн долл.) и других.

эксперты, как считает следствие, намеренно занижали стоимость продаваемых объектов. Реализация активов осуществлялась аффилированным с руководством военного ведомства лицам. Например, активы ОАО «31-й Государственный проектный институт специального строительства» оказались в собственности компании, аффилированной с заместителем министра обороны Геннадием Нагинским [Божьева 2012].

В результате приватизации командой Сердюкова значительной части имущественного комплекса МО РФ и передачи на аутсорсинг материально-технического обеспечения российской армии от бюджетных потоков оказались отеснены традиционные военные элиты. Несмотря на возбуждение уголовного дела «Оборонсервиса» и отставку Сердюкова, проведенная им реформа выполнила свою политическую функцию: лишившись военной собственности, армейская элита утратила свою экономическую автономию.

Назначенный в ноябре 2012 г. новым министром обороны С.К. Шойгу продолжил курс своего предшественника на избавление военного ведомства от избыточных активов. Однако, в отличие от Сердюкова, в действиях Шойгу явно прослеживается нежелание коммерциализировать данное направление работы. Уступив госкорпорации «Ростехнологии» «политического тяжеловеса» Сергея Чемезова функций среднего и капитального ремонта военной техники, Шойгу сделал первый шаг к ликвидации «ремонтных субхолдингов» «Оборонсервиса». Последовавшая затем передача в федеральную собственность сельхозактивов субхолдинга «Агропром» фактически открыла процесс его ликвидации. Стоит полагать, что в течение 2014 г. окончательно определится судьба всех активов «Оборонсервиса», после чего встанет вопрос о реорганизации структуры в целом [Сафонов 2013]. Сменив кадровый состав «имущественного блока» МО РФ (экс-чиновников из налоговой службы, служивших с Сердюковым, заместили выходцами из Администрации Московской области и правительства Санкт-Петербурга, пришедших в военное ведомство вместе с Шойгу) и утвердив концепцию управления недвижимым имуществом ВС РФ, военное ведомство в конце 2013 г. возобновило тендерные торги по реализации недвижимых активов расформируемых воинских частей и военных городков.

Назначение Сердюкова главой военного ведомства совпало с началом наиболее масштабных с конца 1980-х гг. финансовых вливаний в перевооружение российской армии: в соответствии с Государственной программой вооружения стоимостью более 750 млрд долл. доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники к 2020 г. должна будет вырасти до уровня 70%<sup>15</sup>.

Утверждение в разгар мирового финансового кризиса таких военных асигнований встретило жесткую критику министра финансов Алексея Кудрина, закончившуюся его отставкой и переходом в оппозицию. Между тем деградация научно-технических и производственных возможностей российского ОПК ставит под вопрос выполнение принятой программы перевооружения. В настоящее время только 15% применяемых предприятиями российского ОПК технологий соответствуют мировому уровню, производственные фонды изношены на 70%, отсутствует современный станочный парк и достаточное количество квалифицированных рабочих кадров, частично утрачены многие технологии

<sup>15</sup> На конец 2013 г. она составляла в Сухопутных войсках – 17%, в ВВС – 42%, в ВМФ – 53%, в войсках ВКО – 57%, в РВСН – 39% [Мясников 2013].

[*Нежигай* 2011, с. 17–18]. Существующий оборонный заказ фактически является формой бессрочного субсидирования российского ОПК, во многом определяемого политической конъюнктурой (президентские выборы 2012 г. показали, что работники предприятий ОПК являются одним из наиболее надежных электро-ральных ресурсов путинского режима).

В 2010 г. российским ОПК было сорвано выполнение Государственного оборонного заказа (ГОЗ), а также ряда экспортных оружейных контрактов. ГОЗ 2011 г. из-за споров между МО РФ и предприятиями ОПК о ценах на отпускаемую продукцию был выполнен лишь на 70%. Военное руководство (в частности, начальник Генерального штаба генерал Николай Макаров и главком Сухопутных войск генерал Александр Постников) неоднократно критически высказывалось о предлагаемом российским ОПК армии вооружении, которое проигрывает зарубежным аналогам по тактико-техническим характеристикам и цене<sup>16</sup>.

Неэффективность взаимодействия между МО РФ и предприятиями ОПК, сбой в поставках комплектующих предприятиями-смежниками, отсутствие кооперации между производственными и проектными организациями, а также подчас и низкое качество поставляемой в войска техники сказываются на затягивании сроков создания и высокой стоимости российского вооружения<sup>17</sup>.

Пришедший в военное ведомство в 2008 г. Сердюков с учетом своего прошлого опыта работы начал строить принципиально иные отношения между заказчиком и исполнителями ГОЗ, пытаясь добиться от предприятий ОПК понятной себестоимости и адекватных цен, грозясь в случае отказа закупать вооружение за рубежом. В ожидании завершения работ над новым танком Т-90АМ («Armata») военное ведомство прекратило закупки танков Т-90 (представлявших собой 17-ю модификацию советского танка Т-72, выпускавшегося с 1973 г.), отказалось от закупок автоматов Калашникова (запас, которых на складах МО РФ превышал 17 млн штук), прекратило приобретать бронированные машины российского производства «Тигр», переключившись на итальянские аналоги. При Сердюкове Министерство обороны перешло к адресной закупке за рубежом систем вооружения, которые российские предприятия ОПК были не в состоянии производить на современном уровне – израильские беспилотные летательные аппараты, итальянские бронемшины Iveco LVM-M65 («Рысь»), снайперские винтовки, оптика и амуниция производства стран НАТО. Наиболее скандальным зарубежным контрактом МО РФ стал заказ на постройку во Франции двух десантных вертолетоносцев типа «Мистраль» (стоимость контракта – 1,12 млрд евро) с возможностью опциона на постройку еще двух.

Проводимая Сердюковым политика закупки иностранного вооружения встретила ожесточенное сопротивление лоббистов российского ОПК, объединившихся вокруг назначенного весной 2012 г., после переизбрания В. Путина, вице-преьера А. Рогозина. По его инициативе МО РФ, уже после отставки Сердюкова, свернуло

<sup>16</sup> Многоцелевая атомная подводная лодка «Северодвинск» (головной корабль проекта 885 «Ясень»), спущенная на воду в июне 2010 г., строилась 17 лет; атомная ракетная подводная лодка стратегического назначения «Юрий Долгорукий» (проект 955 «Борей»), стоившая российскому бюджету почти 750 млн долл., – 16 лет. При этом в ходе строительства этих кораблей было зафиксировано 132 случая отказа техники [Военно-морские проблемы 2013].

<sup>17</sup> По итогам 2011 г. МО РФ предприятиям российского ОПК было выставлено 2271 рекламация на ВВСТ, а в 2012 г. – уже 3154 [Мясников 2013].

закупки иностранного ВВСТ (отказавшись от опциона на постройку двух дополнительных ДВКД «Мистраль» и закупив вместо 1775 итальянских броневедомств Iveco-LMV65 только законтрактованные при Сердюкове 358 машин), сделав ставку на отечественную продукцию.

Усилиями Rogozina и Шойгу в течение 2013 г. была существенно модернизирована система ГОЗ. Первым шагом стало принятие в начале 2013 г. решения о заключении МО РФ с предприятиями ОПК государственных контрактов на весь жизненный цикл серийно поставляемого в войска ВВСТ. Передача ремонтных работ в руки производителей ВВСТ обеспечила предприятия ОПК постоянной загрузкой на период между заказами крупных партий военной продукции, способствуя сохранению рабочих кадров и мобилизационных мощностей. Вторым шагом модернизации системы ГОЗ явилось принятое в декабре 2013 г. постановление правительства РФ о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, которое разрешило предприятиям ОПК учитывать в военных контрактах, оплачиваемых по ГОЗ, свою прибыль в размере 20% от затрат, а в случае обоснования необходимости технической модернизации производства – до 25% [Об утверждении Положения о государственном регулировании цен 2013]. Рентабельность российского ОПК, таким образом, была зафиксирована на уровне нефтегазового сектора, при средних показателях в гражданском машиностроении не превышающих 10%.

## Выводы

Основным итогом реформирования российской армии в постсоветский период стал ее отказ от мобилизационной основы развертывания с переориентацией на ведение ограниченных, скоротечных локальных войн. Реформированная российская армия приобрела к концу 2013 г. более компактную военную организацию, ориентированную на парирование современных военных угроз. В то же время нерешенность вопроса с профессионализацией рядового и сержантского состава и незавершенность процесса технического перевооружения российской армии не позволяют пока говорить о серьезном повышении «качества» российских Вооруженных Сил.

«Кадровая революция» Сердюкова привела к радикальной трансформации военной бюрократии Министерства обороны, и от контроля над бюджетными потоками военного ведомства оказались отеснены традиционные военные элиты. Отставка Сердюкова не изменила курса на демилитаризацию военного ведомства, произошла лишь смена команд. Разрушение корпоративной замкнутости российского военного ведомства наряду с ростом контролируемости армейского института со стороны политического руководства страны обернулось потерей профессионализма в вопросах военного строительства, свидетельством чему были перекосы в реализации военной реформы.

Углубляющаяся техническая отсталость российской армии в вопросах оснащения войск новейшим высокоточным оружием, некомплектность, а также невысокая для современных армий мобильность и мобилизационная готовность армейских соединений сочетаются с ростом российского военного бюджета при высокой коррупционности и низкой прозрачности военных расходов.

Отсутствие обозначенных С. Хантингтоном основных условий формирования военно-гражданских отношений, обеспечивающих профессионализацию армии (признание политическим руководством за военными определенной профессиональной автономии и минимальное вмешательство политиков в военную сферу) парализуют многочисленные попытки создания в России эффективной военной организации.

## Литература

- Армия России должна быть сбалансированной и мобильной (2013) // Армейский вестник. 29 ноября 2013 // <http://army-news.ru/2013/11/armiya-rossii-dolzha-byt-sbalansirovannoj-i-mobilnoj>
- Баев П. (2012) Траектория военной реформы в России // Pro et Contra. Т. 4-5 (56). С. 171-184.
- Бенедиктов К. (2012) Головная боль // Известия. 22 ноября 2012 г. // <http://izvestia.ru/news/540160#ixzz2J1dBQ2tW>
- Бергер П., Лукман Т. (1995) Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Медиум.
- Божьева О. (2012) Приказано продать Родину // Московский комсомолец. 30 ноября 2012 г. № 2616 // <http://www.mk.ru/daily/newspaper/article/2012/11/29/780952-prikazano-prodat-rodinu.html>
- Вебер М. (1990) Избранные произведения. М.: Прогресс.
- Военно-морские проблемы (2013). Выступление Владимира Путина на совещании о перспективах развития военно-морского флота и ходе выполнения государственной программы вооружения на 2011–2020 годы в части вооружения и военной техники для военно-морского флота // Dp.ru. 20 июля 2013 // <http://blog.dp.ru/post/5590>
- Военно-экономическое обеспечение национальной безопасности России в многополярном мире (2009). Руководитель проекта Р.А. Фарамизян. М.: ИМЭМО.
- Гаврилов Ю. (2008) Генеральское сокращение // Российская газета. 15 октября 2008 // <http://www.rg.ru/2008/10/15/vooruzh-sily.html>
- Гидденс Э. (2007) Элементы теории структуриации. М.: Директ-Медиа.
- Грачев П. (2001) Меня назначили ответственным за войну // Труд. 15 марта 2001.
- Данилова Н.Ю. (2007) Армия и общество: принципы взаимодействия. СПб.: Норма.
- Зелин А. (2009) На взлет // Красная звезда. 4 декабря 2009 г. // [http://www.redstar.ru/2009/12/04\\_12/1\\_05.html](http://www.redstar.ru/2009/12/04_12/1_05.html)
- Ковалев В.Н. (1980) Социалистический воинский коллектив (социологический очерк). М.: Воениздат.
- Лапшин В.К. (2003) Становление института военной службы в России: социологический анализ. Автореферат. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный университет.
- Магетная Е. (2012) Министерство обороны завысило смету расходов на жилье на 70 млрд руб. // Известия. 05 декабря 2012 г. // <http://izvestia.ru/news/540894#ixzz2EImOxaom>
- Мансуров В.А. (2009) Социология профессий. История, методология и практика исследований // Социологические исследования. № 8.
- Мохов С.В., Простаков С.А. (2013) Межэтнические конфликты в армии и оценка опыта в опросах демобилизовавшихся солдат и офицеров // Мир России. № 2.
- Мухин В. (1) (2013) Быстрое реагирование Владимира Шаманова // Независимая газета. 18 ноября 2013 // [http://www.ng.ru/armies/2013-11-18/1\\_reagirovanie.html](http://www.ng.ru/armies/2013-11-18/1_reagirovanie.html)
- Мухин В. (2) (2013) Каждый шестой контрактник уволился из армии в минувшем году // Независимая газета. 8 ноября 2013 // [http://www.ng.ru/armies/2013-11-08/1\\_army.html](http://www.ng.ru/armies/2013-11-08/1_army.html)
- Мухин В. (3) (2013) Новые плацдармы российской обороны // Независимая газета. 1 ноября 2013 // [http://www.ng.ru/armies/2013-11-01/1\\_oborona.html](http://www.ng.ru/armies/2013-11-01/1_oborona.html)
- Мясников В. (2013) Революция в гособоронзаказе // Независимая газета. 29 ноября 2013 // [http://www.ng.ru/concepts/2013-11-29/1\\_gosoboronzakaz.html](http://www.ng.ru/concepts/2013-11-29/1_gosoboronzakaz.html)

- Нежигай А.В. (2011) Совершенствование организационно-структурных механизмов управления корпорациями оборонно-промышленного комплекса. Автореферат. Канд. экон. наук. Краснодар: Кубанский государственный университет.
- Норт Д. (1997) Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономического образования «Начала».
- О дополнительных выплатах офицерам, проходящим военную службу в объединениях, соединениях и воинских частях Вооруженных Сил Российской Федерации в 2010 году (2009) Приказ Министерства обороны РФ от 17.12.2009 г. № 400-А // Российская газета. 09.02.2010.
- О дополнительных мерах по повышению эффективности использования фондов денежного довольствия военнослужащих и оплаты труда лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации (2010) Приказ Министерства обороны РФ от 26.07.2010 г. № 1010 // Российская газета. 22.09.2010.
- О первоочередных мерах по реформированию Вооруженных Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры (1997) Указ Президента РФ от 16.07.1997 г. № 725с // Собрание законодательства Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 29. Ст. 3516.
- О переходе к комплектованию должностей рядового и сержантского состава Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации на профессиональной основе (1996) // Указ Президента РФ от 16.05.1996 г. № 722.
- О приведении нормативно-правовых актов Президента российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и воинской службе» (1998) Указ Президента РФ от 11.11.1998 г. № 1356.
- О статусе военнослужащих (1998) Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ // Российская газета. 02.06.1998 г.
- О Федеральной целевой программе «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящим военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004-2007 годы Постановление Правительства РФ от 25.08.2003 г. № 523 // Собрание законодательства РФ. 01.09.2003 г. № 35. Ст. 3440.
- Об обеспечении строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, совершенствовании их структуры (2001) Указ Президента РФ от 24.03.2001 г. № 337с // Собрание законодательства Российской Федерации от 02.04.2001 г. № 14. Ст. 1326.
- Об открытом акционерном обществе «Оборонсервис» (2008) Указ Президента РФ от 15.09.2008 г. № 1359 (с изм. от 26.07.2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 22.09.2008 г. № 38. Ст. 4273.
- Об установлении окладов денежного содержания военнослужащим, проходящим военную службу по контракту (2011) Постановление Правительства РФ от 05.12.2011 г. № 992 // Российская газета. 09.12.2011.
- Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации (2000) Указ Президента РФ от 21.04.2000 г. № 706 // Российская газета. 25.04.2000.
- Об утверждении Положения о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу (2013) Постановление Правительства РФ от 05.12.2013 г. № 1119 // <http://www.pravo.gov.ru>
- Радаев В.В. (1996) Социальная стратификация. М.: Аспект Пресс.
- Ратошнюк О. (2006) Суд заслушал диагноз Андрея Сычева // Коммерсантъ. 12.08.2006.
- Панков Н.А. (2009) Реформа военного образования. Тезисы выступления статс-секретаря – заместителя министра обороны на заседании пресс-клуба военных обозревателей. 21.01.2009 г. // Взгляд // <http://vz.ru/information/2009/1/21/248884.html>
- Певень Л.В. (2005) Модернизация российской армии: массовые установки и ожидания россиян // Мониторинг общественного мнения. № 1(73).
- Путин В.В. (2012) Быть сильными: гарантия национальной безопасности для России // Российская газета. 20.02.2012.
- Путин В.В. (2013) Стенограмма послания к Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. // <http://www.kremlin.ru/news/19825>
- Сафонов И. (2013) Росимушество поработает с активами «Оборонсервиса» // Коммерсантъ. 02.12.2013 // <http://www.kommersant.ru/doc/2357820>

- Собин В. (2011) Генеральный штаб создает новый облик российской армии // Военное обозрение // <http://topwar.ru/8829-generalnyu-shtab-sozdaet-novyy-oblik-armii.html>
- Степанов А. (2010) Доложите по форме // [http://версия.рф/articles/2010/nov/29/dorogaya\\_forma\\_ot\\_udashkina\\_i\\_chapurina](http://версия.рф/articles/2010/nov/29/dorogaya_forma_ot_udashkina_i_chapurina)
- Суркова И.Ю. (2013) Социальная политика в системе гражданско-военных отношений. М.: Вариант.
- Хворостова М. (2011) Министерство снова заняло оборону // Полит74 // <http://www.polit74.ru/archives/29351.html>
- Шойгу создает отвергнутые Сердюковым силы спецопераций, отстав от США на 26 лет (2013) // Newsru.com // <http://www.newsru.com/russia/06mar2013/minob.html>
- Colton T. (1979) Commissars, Commanders and Civilian Authority: the Structure of Soviet Military Politics. Harvard: Harvard University Press.
- Feaver P.D. (1996) The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control // *Armed Forces & Society*, vol. 23, no 2.
- Feaver P.D. (2005) *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Herspring D. (1999) Samuel Huntington and Communist Civil-Military Relation // *Armed Forces and Society*, vol. 25, no 4.
- Huntington S.P. (1957) *The Soldiers and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Huntington S.P. (1995) *Reforming Civil-Military Relations* // *Civil-Military Relations and Democracy* / Ed. by L. Diamond, M. Plattner. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Janowitz M. (1960) *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Illinois: Free Press of Glencoe.
- Lepingwell J.W. (1992) Soviet Civil-Military Relations and the August Coup // *World Politics*, vol. 44, no 44.

---

## ARMY AS SOCIAL INDICATOR

---

### **The Russian Army: the Changing Pattern**

A. BALASHOV\*

\***Aleksei Balashov** – Professor, Department of Financial Markets and Financial Management, National Research University “Higher School of Economics” Campus in St. Petersburg. Address: 55/2, Sedov St., St. Petersburg, 192171, Russian Federation. E-mail: [aleksey.i.balashov@gmail.com](mailto:aleksey.i.balashov@gmail.com)

#### **Abstract**

This article presents the results of an institutional analysis of the restructuring of the Russian Army from the collapse of the Soviet Union until 2013. The author hypothesizes that attempts to modernize the army initiated by defence ministers in the post-Soviet era have failed to sustain the institution of civil control and professionalization. Rather they have reinforced corruption and ineffectiveness.

The study considers the following changes in the Russian Army: the reduction of military units, the reform in system and structure of command and control, the change in the economic model of cooperation between the Ministry of Defense and supply companies developing and manufacturing weapons and military equipment, the changes in logistics, and the modernization of relations between the military sector and civil society.

The author relies on the structural-functionalist approach to single out the personal contribution of defense ministers who carried out the transformation of the Russian Army in the post-Soviet period. Particular attention is drawn to initiatives of Anatoly Serdyukov from 2008-2012. The author describes it as ‘shock therapy for the army’ for its radical transformation of the military bureaucracy and the ousting of control over budgetary flows from traditional military elites. And although it has been successful in liquidating the lack of transparency among the military and reinforcing their accountability before government authorities, it came at the cost of a significant loss in professionalism in military affairs.

The article concludes that the main result of the reform was the reorientation of the Russian Army from full-scale mobilization model to a model which is more suited for conducting transient local wars. By the end of 2013 it became a more compact organization, capable of dealing with modern military threats. However, the unresolved

problems with professionalization and technical re-equipment seriously depreciate these achievements, as does the ever-growing technological dependence on the West, and the limited fiscal capacity of the Russian economy.

**Keywords:** Russian Army, military, civil-military relations, military professionalism, military-industrial complex, military reform, effectiveness of the military organization, corruption in the armed forces

## References

- Armiya Rossii dolzhna byt' sbalansirovannoi i mobil'noi (2013) [Russian Army Should Be Balanced and Mobile]. *Armeiskii vestnik*, 29 November 2013. Available at: <http://army-news.ru/2013/11/armiya-rossii-dolzha-byt-sbalansirovannoj-i-mobilnoj>
- Baev P. (2012) Traektoriya voennoi reformy v Rossii [The Path of the Military Reform in Russia]. *Pro et Contra*, no 4-5(56).
- Benediktov K. (2012) Golovnaya bol' [Headache]. *Izvestiya*, 22 November 2012. Available at: <http://izvestia.ru/news/540160#ixzz2J1dBQ2tW>
- Berger P., Luckmann T. (1995) *The Social Construction of Reality. A treatise on the Sociology of Knowledge*, Moscow: Medium.
- Bozh'eva O. (2012) Prikazano prodat' Rodinu [It's Order to Sell the Native Country]. *Moskovskii Komsomolets*, 30 November 2012. Available at: <http://www.mk.ru/daily/newspaper/article/2012/11/29/780952-prikazano-prodat-rodinu.html>
- Colton T. (1979) *Commissars, Commanders and Civilian Authority: the Structure of Soviet Military Politics*, Harvard: Harvard University Press.
- Danilova N.Yu. (2007) *Armiya i obshchestvo: printsipy vzaimodeistviya* [The Army and the Society: the Principles of Interaction], Moscow: Norma.
- Feaver P.D. (1996) The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control. *Armed Forces & Society*, vol. 23, no 2.
- Feaver P.D. (2005) *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press.
- Gavrilov Yu. (2008) General'skoe sokrashchenie [Cutting Down Generals]. *Rossiyskaya Gazeta*, 15 October 2008. Available at: <http://www.rg.ru/2008/10/15/vooruzh-sily.html>
- Giddens A. (2007) *Elementy teorii strukturatsii* [Elements of the Theory of Structuration], Moscow: Direct-Media.
- Grachev P. (2001) Menya naznachili otvetstvennym za vojnu [I Was Appointed as Responsible for the War]. *Trud*, 15 Mars 2001.
- Herspring D. (1999) Samuel Huntington and Communist Civil-Military Relation. *Armed Forces and Society*, vol. 25, no 4.
- Huntington S.P. (1957) *The Soldiers and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Huntington S.P. (1995) Reforming Civil-Military Relations. *Civil-Military Relations and Democracy*. Ed. Diamond L., Plattner M., Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Janowitz M. (1960) *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Illinois: Free Press of Glencoe.
- Khvorostov M. (2011) Took over the Ministry of Defense. *Polit74*. Available at: <http://www.polit74.ru/archives/29351.html>
- Kovalev V.N. (1980) *Sotsialisticheskii voinskii kolektiv (sotsiologicheskii ocherk)* [The Socialist Military Collective (Sociological Survey)], Moscow: Voenizdat.

- Lapshin V.K. (2003) *Stanovlenie instituta voennoi sluzhby v Rossii: sotsiologicheskii analiz* [The Formation of the Military Institute in Russia: Sociological Analysis. Abstract], Rostov-on-Don: Rostov State University.
- Lepingwell J.W. (1992) Soviet Civil-Military Relations and the August Coup. *World Politics*, vol. 44, no 44.
- Maetnaya E. (2012) Ministerstvo oborony zavysilo smetu raskhodov na zhil'e na 70 mlrd rublei [Defence Ministry Overestimated Housing Expenses for More than 70 bln Roubles]. *Izvestiya*, 5 December 2012. Available at: <http://izvestia.ru/news/540894#ixzz2ElmOxaom>
- Mansurov V.A. (2009) *Sotsiologiya professii. Istoriya, metodologiya i praktika issledovaniya* [Sociology of Professions. History, Methodology and Practice of Research]. *Sotsialisticheskie issledovaniya*, no 8.
- Mokhov S.V., Prostakov S.A. (2013) *Mezhethnicheskie konflikty v armii i otsenka opyta v oprosakh demobilizovavshikhsya soldat i ofitserov* [Inter-Ethnic Conflicts in the Army and Service Record Assessment in a Survey of Demobilized Soldiers and Officers]. *Mir Rossii*, no 2.
- Mukhin V. (1) (2013) Bystroe reagirovanie Vladimira Shamanova [Quick Response General Shamanov]. *Nezavisimaya gazeta*, 18 November 2013. Available at: [http://www.ng.ru/armies/2013-11-18/1\\_reagirovanie.html](http://www.ng.ru/armies/2013-11-18/1_reagirovanie.html)
- Mukhin V. (2) (2013) Kazhdyi shestoi kontraktnik uvolilsya iz armii v minuvshem godu [Every Sixth Contractor Retired From the Army Last Year]. *Nezavisimaya gazeta*, 8 November 2013. Available at: [http://www.ng.ru/armies/2013-11-08/1\\_army.html](http://www.ng.ru/armies/2013-11-08/1_army.html)
- Mukhin V. (3) (2013) *Novye platsdarmy rossiiskoi oborony* [New Bridgeheads Russian Defense]. *Nezavisimaya gazeta*, 1 November 2013. Available at: [http://www.ng.ru/armies/2013-11-01/1\\_oborona.html](http://www.ng.ru/armies/2013-11-01/1_oborona.html)
- Myasnikov (2013) *Revolyutsiya v gosoboronzakaze* [The Revolution in the System of the State Defense Order]. *Nezavisimaya gazeta*, 20 November 2013. Available at: [http://www.ng.ru/concepts/2013-11-29/1\\_gosoboronzakaz.html](http://www.ng.ru/concepts/2013-11-29/1_gosoboronzakaz.html)
- Nezhigai A. (2011) *Sovershenstvovanie organizatsionno-strukturnykh mekhanizmov upravleniya korporatsiyami oboronno-promyshlennogo kompleksa. Avtoreferat* [Improving the Organizational and Structural Mechanisms of Corporate Governance of the Defense-Industrial Complex. Abstract], Krasnodar: Kuban State University.
- North D.C. (1997) *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance], Moscow: Fond ekonomicheskoi knigi «Nachala».
- O dopolnitel'nykh vyplatakh ofitseram, prokhodyashchim voennuyu sluzhbu v ob'edineniyakh, soedineniyakh i voinskikh chastyakh Vooruzhennykh Sil Rossiiskoi Federatsii v 2010 godu (2009). Prikaz Ministerstva oborony RF ot 17.12.2009 g. № 400-A [On Additional Payments to Officers Performing Military Service in Associations, Formations and Military Units of the Armed Forces of the Russian Federation in 2010. Decree of the Defence Ministry of the Russian Federation. 17.12.2009. No 400-A]. *Rossiyskaya Gazeta*, 9 December 2010.
- O dopolnitel'nykh merakh po povysheniyu effektivnosti ispol'zovaniya fondov denezhnogo dovol'stviya voennosluzhashchikh i oplaty truda lits grazhdanskogo personala Vooruzhennykh Sil Rossiiskoi Federatsii (2010). Prikaz Ministerstva oborony RF ot 26.07.2010 g. № 1010 [On Additional Measures to Improve the Efficiency of the Use of Funds of Military Pay and Pay Civilian Personnel of the Armed Forces of the Russian Federation. Decree of the Defence Ministry of the Russian Federation from 26.07.2010. No 1010]. *Rossiyskaya Gazeta*, 22 September 2010.
- O Federal'noi tselevoi programme «Perekhod k komplektovaniyu voennosluzhashchimi, prokhodyashchim voennuyu sluzhbu po kontraktu, ryada soedinenii i voinskikh chastei» na 2004-2007 gody. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25.08.2003 g. № 523 (2003) [On the Federal Target Program “Transition to Manning Undergoing Military Service under the Contract, a Number of Formations and Military units” the 2004-2007. Resolution of the Government of the Russian Federation. 25.08.2003. No 523. *Sobranie zakonodatel'stva RF. 01.09.2003 g. № 35. St. 3440* [Collected Legislation of the Russian Federation. 01 September 2003. No 35. Article 3440].
- O perekhode k komplektovaniyu dolzhnostei ryadovogo i serzhantskogo sostava Vooruzhennykh Sil i drugikh voisk Rossiiskoi Federatsii na professional'noi osnove (1996). Ukaz Prezidenta RF ot 16.05.1996 g. № 722. [On the Transition to Manning Positions Enlisted Men

- of the Armed Forces and Other Troops of the Russian Federation on a Professional Basis. Decree of the President of the Russian Federation from 16.05.1996. No 722].
- O pervoocherednykh merakh po reformirovaniyu Vooruzhennykh Sil Rossiiskoi Federatsii i sovershenstvovaniyu ikh struktury (1997). Ukaz Prezidenta RF ot 16.07.1997 g. № 725s [On Urgent Measures to Reform the Armed Forces of the Russian Federation and the Improvement of Their Structure. Decree of the President of the Russian Federation from 16.07.1997. No 725s]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 21 iyulya 1997 g. № 29. Ct. 3516* [Collected Legislation of the Russian Federation of 21.07.1997. No 29. Article 3516].
- O *privedenii normativno-pravovykh aktov Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v sootvetstvie s Federal'nyim zakonom «O voinskoi obyazannosti i voinskoi sluzhbe» (1998). Ukaz Prezidenta RF ot 11.11.1998 g. № 1356* [On the Reduction of Legal Acts of the President of the Russian Federation in Accordance with the Federal Law “On Military Duty and Military Service”. Decree of the President of the Russian Federation. 11.11.1998. No 1356].
- Ob obespechenii stroitel'stva i razvitiya Vooruzhennykh Sil Rossiiskoi Federatsii, sovershenstvovaniyu ikh struktury (2001). Ukaz Prezidenta RF ot 24.03.2001 g. № 337s [On Ensuring the Development of the Armed Forces of the Russian Federation, the Improvement of Their Structure. Decree of the President of the Russian Federation from 24.03.2001 No. 337s]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 02.04.2001 g. № 14. St. 1326* [Collected Legislation of the Russian Federation from 02.04.2001. No 14. Article 1326].
- Ob otkrytom aktsionernom obshchestve “Oboronservis” (2008). Ukaz Prezidenta RF ot 15.09.2008 g. № 1359 [On Joint Stock Company “Oboronservis”. Decree of the President of the Russian Federation from 15.09.2008. No 1359]. *Sobranie zakonodatel'stva RF. 22.09.2008 g. № 38. St. 4273* [Collected Legislation of the Russian Federation from 22.09.2008. No 38. Article 4273].
- O statuse voennosluzhashchikh (1998). Federal'nyi zakon ot 27.05.1998 g. № 76-FZ [On the Status of Military Personnel. Federal Law of 27.05.1998]. *Rossiyskaya Gazeta*, 2 June 1998.
- Ob ustanovlenii okladov denezhnogo soderzhaniya voennosluzhashchim, prokhodyashchikh voennuyu sluzhbu po kontraktu (2011). Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 05.12.2011 g. № 992 [On Establishing the Salaries of Military Personnel, Military Service Under the Contract. Resolution of the Government of the Russian Federation from 05.12.2011]. *Rossiyskaya Gazeta*, 9 December 2011.
- Ob utverzhdenii Voennoi doktriny Rossiiskoi Federatsii (2000). Ukaz Prezidenta RF ot 21.04.2000 g. № 706 [On approval of the Military Doctrine of the Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation from 21.04.2000. No 706]. *Rossiyskaya Gazeta*, 25 April 2000.
- Ob utverzhdenii Polozheniya o gosudarstvennom regulirovanii tsen na produktsiyu, postavlyayemyu po gosudarstvennomu oboronnomu zakazu (2013). Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 05.12.2013 g. № 1119 [On Approval of the State Regulation of Prices for the Products Supplied by the State Defense Order. Resolution of the Government of the Russian Federation from 05.12.2013. No 1119]. Available at: <http://www.pravo.gov.ru>
- Radaev V.V. (1996) *Sotsial'naya stratifikatsiya* [Social Stratification], Moscow: Aspect Press.
- Ratoshnyuk O. (2006) Sud zaslushal diagnoz Andreya Sycheva [The Court heard the diagnosis of Andrei Sychev]. *Kommersant*, 12 August 2006.
- Pankov N.A. (2009) Reforma voennogo obrazovaniya. Tezisy vystupleniya stats-sekretarya – zamestitelya ministra oborony na zasedanii press-kluba voennykh obozrevatelej. 21.01.2009 g. [Reform of Military Education. Summary of Remarks by Deputy Defence Minister Nikolai at the Meeting of the Press Club of Military Observers. 21.01.2009]. *Vzglyad*. Available at: <http://vz.ru/information/2009/1/21/248884.html>
- Peven L.V. (2005) Modernizatsiya rossiiskoi armii: massovye ustanovki i ozhidaniya rossiyan [The Modernisation of the Russian Army: Mass Settings and Expectations of Russian Nationals]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya*, no 1(73).
- Putin V.V. (2012) Byt' sil'nymi: garantiya natsional'noi bezopasnosti dlya Rossii [To Be Strong: a Guarantee of National Security for Russia]. *Rossiyskaya Gazeta*, 20 February 2012.
- Putin V.V. (2013) *Stenogramma poslaniya k Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii 12 dekabrya 2013 g.* [Transcript of the Message to the Federal Assembly of the Russian Federation 12 December 2013]. Available at: <http://www.kremlin.ru/news/19825>

- Safonov I. (2013) Rosimushchestvo porabotaet s aktivami «Oboronservis» [Federal Property Management Agency Will Work with the Assets “Oboronservis”]. *Kommersant*, 2 December 2013. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/2357820>
- Shoigu Creates Rejected Serdyukov Special Operations Forces, Behind the United States for 26 years (2013). *Newsru.com*. Available at: <http://www.newsru.com/russia/06mar2013/minob.html>
- Sobin B. (2011) General’nyi shtab sozdaet novyi oblik rossiiskoi armii [The General Staff creates a new image of the Russian Army]. *Voennoe obozrenie*. Available at: <http://topwar.ru/8829-generalnyy-shtab-sozdaet-novyiy-oblik-armii.html>
- Stepanov A. (2010) *Dolozhite po forme* [Please Report]. Available at: [http://версия.рф/articles/2010/nov/29/dorogaya\\_forma\\_ot\\_udashkina\\_i\\_chapurina](http://версия.рф/articles/2010/nov/29/dorogaya_forma_ot_udashkina_i_chapurina)
- Surkova I.Yu. (2013) *Sotsial’naya politika v sisteme grazhdansko-voennykh otnoshenii* [Social Policy in the Civil-Military Relations], Moscow: Variant.
- Voенно-ekonomicheskoe obespechenie natsional’noi bezopasnosti Rossii v mnogopolyarnom mire* (2009). Rukovoditel’ proekta R. A. Faramizyan [The Military-Economical Maintenance of the National Safety of Russia in Multi-Polar World . Project manager R.A. Pharamisyan], Moscow: IMEMO.
- Voенно-morskіe problemy (2013). Vystuplenie Vladimira Putina na soveshchaniі o perspektivakh razvitiya voенно-morskogo flota i khode vypolneniya gosudarstvennoi programmy vooruzheniya na 2011–2020 gody v chasti vooruzheniya i voенnoi tekhniki dlya voенно-morskogo flota [Navy Issues. Speech by Vladimir Putin at a Meeting on the Prospects of the Navy and the Implementation of the state Armament Program for the Period 2011-2020 in Terms of Weapons and Military Equipment for the Navy]. *Dp.ru*, 20 July 2013. Available at: <http://blog.dp.ru/post/5590>
- Weber M. (1990) *Selected Works*, Moscow: Progress.
- Zelin A. (2009) Na vzlet [On the Take-Off]. *Red Star*, 4 December 2009. Available at: [http://www.redstar.ru/2009/12/04\\_12/1\\_05.html](http://www.redstar.ru/2009/12/04_12/1_05.html)