

RU

Проекты строительства Стратегических сил сдерживания в структуре отечественных Вооружённых сил в 1990-е гг.

Копаев М. Ю., Горбунов О. А.

Аннотация. Цель исследования – выявить причины проведения реформ организационно-штатной структуры отечественных Вооружённых сил в 1990-е гг. и подвести итоги их реализации. Научная новизна работы определяется комплексным изучением концепции стратегического сдерживания в контексте национальной безопасности России периода 90-х гг. XX в. В результате исследования доказано, что первоначально целью реформирования была оптимизация управления Стратегическими силами в ходе раздела ВС СССР странами СНГ. Затем реформа осуществлялась в интересах руководства центральных органов военного управления Российской армии. Срыв реализации этих проектов был обусловлен политической и социально-экономической нестабильностью 1990-х гг.

EN

Development of Russia's Strategic Deterrent Forces in the 1990s

Kopaev M. Y., Gorbunov O. A.

Abstract. The research objectives are as follows: to reveal causes of structural and organizational reform of the Russian Army in the 1990s and to analyse efficiency of its realization. Scientific originality of the study involves a comprehensive analysis of the strategic deterrence conception in the context of Russia's national security in the mentioned period. The research findings are as follows: the authors prove that the reform was initially aimed to improve control over the Strategic Forces during dissolution of the Soviet Army, but then the objectives changed, and organizational transformations served the interests of the top military commanders. The reform failed due to political and socio-economic instability of the 1990s.

Введение

Данная работа посвящена вопросу реформирования организационно-штатной структуры Вооружённых сил (ВС) Союза Советских Социалистических Республик, Содружества Независимых Государств и Российской Федерации в 1990-х гг. Актуальность данной темы не вызывает сомнений в контексте дальнейших перспектив военных реформ в РФ. К настоящему времени Военно-воздушные силы (ВВС) и Войска воздушно-космической обороны (ВВКО) объединены в рамках нового вида Вооружённых сил – Воздушно-космических сил (ВКС) России. В этой связи представляется значимым освещение вопроса об аналогичных масштабных программах реформ оргштатной структуры нашей армии прежних лет на основании концепции стратегического сдерживания.

В статье поставлены следующие задачи: 1) раскрыть сущность и процесс становления концепции стратегического сдерживания; 2) осуществить анализ причин несостоятельности реформ оргштатной структуры ВС СССР, СНГ и РФ на разных этапах военных преобразований конца XX в.

В ходе исследования авторы придерживались принципов историзма (рассмотрения событий в исторической обусловленности) и объективности (возможности реконструкции событий прошлого с опорой на объективную информацию источников). При работе над темой статьи использовались такие методы научного исследования, как компаративный (для сопоставления объективных военно-политических условий в нашей стране в периоды начала и конца 1990-х гг., а также в последнее десятилетие), методы диахронного анализа (для выявления существенных особенностей двух последовательно предложенных в 1990-е гг. проектов этих реформ) и историко-политического анализа (для реконструкции причин отказа от реализации этих проектов).

Теоретическую базу работы в процессе изучения концепции стратегического сдерживания составили труды американских политологов Т. Шеллинга [22] и П. Моргана [20], а также исследования автора «совершенной теории сдерживания» Ф. Загара [23].

Практическая значимость данной статьи определяется возможностью использовать ее результаты при подготовке рекомендаций военно-политического характера, а также в преподавании военно-исторических дисциплин.

Содержание теории стратегического сдерживания (вторая половина XX в.)

Как известно, появление ядерного оружия (ЯО) и межконтинентальных средств его доставки кардинально изменило облик военного противостояния великих держав. С этого времени Военно-политическому руководству (ВНР) великих держав пришлось считаться с мыслью, что крупномасштабная война между ними уже не является средством решения конъюнктурных политических проблем. Ядерный конфликт не мог отвечать главной политической цели войны – достижения оптимального для победителя мирового порядка, поскольку потери теперь не окупались выгодами, полученными в результате уничтожения противника. «Согласно логике Совместного заявления от 1990 года, если ни одна из сторон не имеет возможности первым ударом существенно снизить свой ущерб от возмездия другой стороны, то развязывание войны (первый удар) не станет продолжением политики иными средствами, даже в случае острого конфликта интересов государств» [1].

Доктрина стратегического сдерживания – развитие и альтернатива доктрины взаимного гарантированного уничтожения, сформированной в годы «холодной войны» после достижения ядерного паритета сверхдержав. Доктрина имеет американское происхождение, тогда как в советской военной науке она активно развивалась лишь с 1980-х гг. [8, с. 115]. С точки зрения Стивена Квакенбуша, «теория сдерживания... утверждает, что для сдерживания нападений государство должно убедить потенциальных нападающих в том, что: 1) оно обладает эффективным военным потенциалом; 2) что это может повлечь за собой неприемлемые издержки для агрессора, и 3) что угроза будет реализована в случае нападения» [21, р. 742].

В США рассматривают отдельно три компонента сдерживания, обозначаемые терминами *“containment”* («ограничение», содержательно – препятствование политике неприятеля), *“deterrence”* («устрашение» – срыв неприятельского военно-стратегического замысла) и *“compellence”* («понууждение» [неприятеля к определенным действиям]) [13, с. 28].

Эффективное сдерживание должно отвечать требованиям:

- соразмерности (не отвлекает слишком много ресурсов государства, иначе поддержание сил сдерживания угрожает собственной экономике);
- взаимности (сохраняется баланс требований и уступок, притом что обе стороны равно не обладают информацией о степени готовности каждой из них поддержать эскалацию конфликта, начатую оппонентом [23, р. 259]);
- убедительности (сдерживаемая сторона допускает, что переход красной черты повлечёт обязательную и опасную реакцию оппонента) [20, р. 85].

Классическая статья Томаса Шеллинга [22], посвященная проблеме сдерживания, содержит ключевую мысль, что военная стратегия больше не может быть определена как наука о достижении победы в войне. Вместо этого она превращается в искусство недопущения войны путем принуждения, запугивания и сдерживания агрессора. «Поражение в современной войне, т.е. политическую победу, можно обеспечить, нанеся противнику удар не только средствами вооружённого насилия, но и иными силовыми средствами без формального объявления войны и даже без массированного использования оружия» [14, с. 20]. Де-факто политика сдерживания, связанная с обеспечением равновесия сил, в мире проводилась постоянно со времён глубокой древности. В XX веке её примерами стали гонки вооружений ВМФ великих держав перед Первой мировой войной [15], военно-политические ограничения Версальско-Вашингтонской системы, всеобщее прекращение применения и наращивания арсеналов химического и биологического оружия. Но это «стратагемное» сдерживание не было разработано теоретически и в силу отсутствия средств гарантированного уничтожения неприятеля могло быть лишь ограниченно эффективным [13, с. 26-27]. После появления таких средств в виде ЯО и средств его доставки в мире наблюдается т.н. парадокс стабильности-нестабильности, когда невозможность крупномасштабной войны вынуждает великие державы вести опосредованное противостояние в виде локальных конфликтов в третьих странах без формального объявления войны [7, с. 129]. В этой связи в ряде стран мира периодически предпринимались попытки разделить в составе Вооружённых сил силы и средства, предназначенные для сдерживания сильнейших оппонентов, связанные с ядерным и высокоточным оружием большой дальности (ВТО БД), и силы, предназначенные для сдерживания противника, не обладающего ЯО. Не стала исключением и Россия.

Подходы к преобразованию Вооружённых сил СССР в соответствии с теорией стратегического сдерживания в постсоветский период (1991-1992 гг.)

Термин «Стратегические силы сдерживания» в России вошел в оборот в начале 1990-х гг., после того как Президент СССР М. С. Горбачев 12 ноября 1991 г. подписал Указ «О создании в Вооружённых силах СССР Стратегических сил сдерживания» (ССС) [4, с. 44-45]. Это решение не только вытекало из идеи «нового

политического мышления», подразумевавшей мирное сосуществование политических систем, но было и внутривнутриполитически обусловлено тем, что правительства союзных республик, апеллируя к недавнему травматическому опыту войны в Афганистане, притязали на возвращение в свое ведение такого важного общесоюзного вопроса, как оборонный. Например, УССР в принятой Верховной радой 16 июля 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Украины заявила претензию на право создания собственных Вооруженных сил и определение порядка прохождения срочной службы украинскими призывниками, которая теперь должна была проходить, «как правило, на территории Республики» [5].

В рамках реализации вышеназванного указа система предупреждения о ракетном нападении (СПРН), системы контроля космического пространства (ККП), противоракетная оборона (ПРО) и управление начальника космических средств (УНКС), а также в оперативном отношении носители ЯО в составе Дальней авиации (ДА) ВВС и ВМФ СССР были подчинены действующему главнокомандующему Ракетными войсками стратегического назначения (РВСН) ВС СССР генералу армии Ю. П. Максимова, т.е. в своем планируемом облике СССР представляли собой «супер-РВСН». Это решение должно было исключить параллелизм в разработке ядерных боезарядов (ЯБЗ) и их носителей в интересах различных видов и родов войск (сил), наблюдавшийся в брежневский период, а также повысить эффективность контроля и охраны ЯО и его носителей от несанкционированного доступа. Этим средств в совокупности должно было хватить для защиты государственного суверенитета и интересов Советского Союза от посягательств со стороны иных ядерных держав. Мероприятия по выполнению Указа должны были завершиться к 1 марта 1992 г., а предложения по оргструктуре нового вида сил были сформулированы уже к 10 декабря. Однако последовавший в том же месяце распад СССР перечеркнул практическое воплощение этих планов [2].

Для новообразованного Содружества Независимых Государств (СНГ) вопрос судьбы советского стратегического оружия был одним из важнейших аспектов формирования облика постсоветских Вооруженных сил, поскольку касался содержания международных договоров о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1). Первоначально, пока существовали надежды на сохранение некоей кооперации между членами конфедерации СНГ во внешней политике, этот вопрос предполагали решить в формате совместного управления Стратегическими ядерными силами ВС СССР, преобразованных в Объединенные вооруженные силы (ОВС) СНГ. Уже 30 декабря 1991 года в Минске было подписано «Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим силам» [16]. С целью централизованного и согласованного управления унаследованными от СССР Стратегическими силами и в особенности – контроля над ядерным оружием государства-участники СНГ согласились с единым командованием Стратегических сил, статус которых был установлен Минским соглашением между государствами-участниками СНГ от 14 февраля 1992 года [10]. Устанавливалось, что Стратегические силы предназначены для обеспечения безопасности всех государств – участников Соглашения и содержатся за счёт фиксированных взносов этих государств. Каждое из государств-участников СНГ должно выражать согласие на постоянное или временное размещение и функционирование воинских формирований и объектов Стратегических сил в местах дислокации, в которых они размещались и функционировали на момент подписания Соглашения. Устанавливалось, что они функционируют как самостоятельное стратегическое объединение. Руководство Стратегическими силами Содружества осуществлял Командующий Стратегическими силами, подчинённый Совету глав государств и главнокомандующему ОВС СНГ – им был назначен главком РВСН РФ генерал армии Ю. П. Максимов [4, с. 47-48].

С практической реализацией соглашения тем не менее возникли проблемы. Так как правовой статус Стратегических сил был определён нечётко, норма о том, что их состав определяется самостоятельно каждым государством СНГ, исключила возможность консолидированного решения по этому вопросу. Бывшие союзные республики, в особенности Украина, в ряде случаев предпочли оставить за своими национальными армиями максимальный объём войск и вооружений, военной и спецтехники (ВВСТ) бывшего СССР, принципиально соглашаясь лишь с передачей под единое управление ядерного оружия. Позднее эти избыточные для местных оборонных доктрин силы и средства были проданы либо утилизированы, как это произошло с дальними бомбардировщиками Ту-160 Вооружённых сил Украины [6, с. 297-298].

Фактически всё оставшееся от СССР ядерное оружие под давлением западных держав, опасавшихся перехода ЯО под контроль нестабильных малых государств, в 1990-х гг. перешло под юрисдикцию Российской Федерации, из-за чего необходимость дальнейшего строительства Стратегических сил СНГ отпала сама собой. В этой связи 9 октября 1992 года на Бишкекской встрече глав государств СНГ было решено отказаться от объединённого командования Стратегическими силами Содружества и снять обязанности командующего ими с главкома РВСН России Ю. П. Максимова [4, с. 50].

Теория стратегического сдерживания и начало организационного строительства Вооружённых сил РФ (1992-1998 гг.)

В 1992 г. проект переустройства созданных в 1991 г. ВС России был предложен Государственной комиссией по созданию Министерства обороны РФ, армии и флота РФ и её главой генерал-полковником Д. А. Вологоновым. Реформа, описанная в «Концепции формирования ВС РФ», должна была пройти в 4 этапа

и завершиться к 2000 году. Проект на втором этапе (1992-1994 гг.) предусматривал создание двух основных группировок войск: сил общего назначения в составе мобильных сил (сил быстрого реагирования – воздушно-десантных войск (ВДВ), морской пехоты (МП) ВМФ, части соединений Сухопутных войск, Военно-транспортной авиации ВВС), войск прикрытия и резерва Верховного главнокомандования и Стратегических ядерных сил на базе РВСН. Но на практике с опозданием выполнены были только задачи первого этапа «Концепции...» – создание МО РФ, вывод российских войск из стран Организации Варшавского договора, сокращение армии. В ходе вооруженного конфликта в Чечне реализация проекта прекратилась полностью [3, с. 46-50]. Вместо этого 16 мая 1996 г., накануне выборов, Президент России Б. Н. Ельцин подписал Указ № 722 «О переходе к комплектованию должностей рядового и сержантского состава ВС и других войск РФ на профессиональной основе» [9]. Планировалось, что к 2000 году армия станет полностью контрактной, что в условиях дефицита бюджета диктовало необходимость дальнейшего сокращения ВС РФ.

В этой связи вопрос формирования ССС осенью 1998 г. вновь был вынесен на обсуждение в рамках дискуссии относительно перспектив развития ВС РФ тогдашнего руководства военного ведомства. В сложной внешне- и внутриполитической обстановке (хроническое недофинансирование ВС РФ на фоне экономического кризиса в России, замороженного конфликта в Чеченской Республике, активизации Североатлантического альянса) Министр обороны РФ Маршал Российской Федерации И. Д. Сергеев (преемник Ю. П. Максимова на посту главнокома РВСН в 1992-1997 гг.) предложил сформировать два Объединенных главных командования, сгруппировав подчиненные им виды и рода войск ВС РФ по функциональному назначению. Для защиты суверенитета и обеспечения национальной безопасности России от внешней агрессии в форме крупномасштабной (в первую очередь ядерной) войны предполагалось создание Стратегических сил сдерживания, включавших бомбардировщики Дальней авиации ВВС, РВСН, надводные и подводные корабли-ракетоносцы ВМФ, ВВС ВМФ (образующие в совокупности Стратегические наступательные силы, СНС) и силы ракетно-космической обороны в составе СПРН, ККП, ПРО-ПКО (соответственно, Стратегические оборонительные силы, СОС). Из остальных видов и родов войск ВС РФ предполагалось формирование Сил общего назначения (СОН), подчиненных собственному Объединенному главнокомандованию. Предполагалось, что это решение обеспечит большую четкость планированию боевого применения сил и средств ВС РФ, а также процессу их строительства, финансирования и модернизации с учетом этого планирования. Предложение министра вызвало протест в Генштабе ВС РФ, дискуссия продолжалась до 2000 года, но в итоге проект так и не был принят.

Причины этого носили как объективный, так и субъективный характер:

- поскольку выделенные в состав ССС виды и рода войск предназначались для обеспечения суверенитета РФ и поддержания ее статуса ядерной державы, все остальные войска должны были бы финансироваться по остаточному принципу, тогда как в условиях возобновления конфликта в Чечне в 1999 году приоритет сил общего назначения вновь вырос;
- объем организационно-штатных изменений, которые должны были сопровождать реформу, был бы сопоставим с созданием второго Министерства обороны параллельно существующему. В обстановке возобновления в Чечне борьбы с международным терроризмом подобная реорганизация была, прежде всего, несвоевременна, грозя нарушить управление действующей армией;
- вопрос совершенствования структуры ВС РФ в данном случае, как и ранее, в 1997 году, был формой политической борьбы между руководством Генштаба и Минобороны РФ, поэтому конкретные предложения в рамках данного проекта были проработаны недостаточно: в частности, заявленный как главное основание реформы вопрос улучшения механизма планирования боевого применения ВС в самом проекте был раскрыт недостаточно глубоко;
- эксперты отмечали сложность согласования стратегии развития РВСН и родов ВВС-ПВО, которые подлежали объединению, в условиях дефицита ресурсов [17]. При объединении ВВС и ПВО планировалось, что новый вид сил будет получать до трети оборонного бюджета РФ ежегодно, на выделенные средства перевооружится, переоснастит аэродромы, создаст сплошное радиолокационное покрытие территории РФ без ненужного параллелизма в строительстве её противовоздушной обороны. Это обязательство было перечеркнуто дефолтом августа 1998 г.: в реальности средства, отпущенные новому виду сил, были в 1,5 раза меньше прежнего бюджета одних ВВС [12, с. 61-62]. То же самое могло повториться в случае с РВСН и повлечь тяжкие последствия: эксперты США в докладе 1997 г. как особую угрозу обозначили, что «российский контроль над ее ядерным арсеналом слаб, что угрожает случайным, незаконным и непреднамеренным использованием или кражей российского ЯО и радиоактивных материалов» [19].

Заключение

Всесторонний анализ конкретных обстоятельств внедрения рассматриваемой стратегической доктрины позволяет сформулировать следующие выводы. Главная проблема проектов организационного реформирования отечественных Вооружённых сил в 1990-х гг. заключалась в скорее политически, чем доктринально обусловленных предпосылках данных реформ. Сначала с помощью концепции Стратегических сил сдерживания прикладывались усилия по снятию острого вопроса о разделе армии и военного имущества СССР, включая ядерное оружие, переход которого к нескольким владельцам был исключён по причинам международной

безопасности. Позднее, в рамках уже российских реформ, речь шла о вопросах управления и финансирования видов ВС РФ в условиях дефицита бюджетных средств. Политическая конъюнктура, вызвавшая к жизни эти проекты, сама же их и отменила. Это убедительно продемонстрировало, что основными элементами в строительстве ВС должны быть военно-стратегические составляющие. Для таких преобразований сложилась более приемлемая обстановка в условиях политической и социально-экономической стабилизации России в 2000-х – 2010-х гг., что способствовало проведению реформ, связанных с созданием современных ВКС. Изучение этого процесса представляется в настоящий момент перспективной задачей дальнейшего исследования темы. Следует также заметить, что в силу увеличения гибридных угроз для национальной безопасности страны некоторые авторы указывают на снижение актуальности ядерного сдерживания в целом [18, с. 36]. Тем не менее в данное время концепция стратегического сдерживания лежит в основе Стратегии национальной безопасности России, утверждённой Указом Президента РФ № 683 от 31 декабря 2015 года. В документе четко прописано: «Достижение стратегических целей обороны страны осуществляется в рамках реализации военной политики путем стратегического сдерживания и предотвращения военных конфликтов» [11].

Список источников

1. Арбатов А. Г. Роль ядерного сдерживания в стратегической стабильности. Гарантия или угроза [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegie.ru/2019/01/28/ru-pub-78209> (дата обращения: 21.12.2020).
2. Волков С. А. Путем проб и ошибок (1). Анализ опыта создания современной российской армии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vko.ru/voennoe-stroitelstvo/putem-prob-i-oshibok-1> (дата обращения: 21.12.2020).
3. Газукин П. Е. Вооруженные силы России в постсоветский период. Проблемы реформирования и военного строительства: 1992-2001 гг. // Полития. 2001. № 2 (20). С. 44-71.
4. Гацко М. Ф. Правовое обеспечение строительства Вооружённых сил Российской Федерации. М.: Флинта; Наука, 2008. 342 с.
5. Декларация про державний суверенітет України [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата обращения: 21.12.2020).
6. Затучный А. М., Синеокий П. М., Ригмант В. Г. Стратегический ракетноносец-бомбардировщик Ту-160. М.: Полигон-Пресс, 2016. 552 с.
7. Крепон М. Перспективы ядерной стабильности в Южной Азии // Предотвращение ядерной катастрофы: материалы Международной конференции (г. Люксембург, 24-25 мая 2007 г.). М.: Нац. ин-т корпоратив. реформы, 2008. С. 127-145.
8. Минасян С. М. Развитие теории конвенционального сдерживания в современной политической науке // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 370. С. 114-119.
9. О переходе к комплектованию должностей рядового и сержантского состава Вооруженных сил и других войск Российской Федерации на профессиональной основе [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 16.05.1996 № 722. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9355> (дата обращения: 21.12.2020).
10. О статусе Стратегических сил. Соглашение от 14 февраля 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/%20DocumShow_DocumID_39832.html (дата обращения: 21.12.2020).
11. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Осьмачко С. Г. ВВС и войска ПВО (1997-1999 гг.): слияние в контексте военной реформы // Ярославский педагогический вестник. 2012. № 2. Т. I (Гуманитарные науки). С. 59-64.
13. Печатнов Ю. А. Теория сдерживания: генезис // Вооружение и экономика. 2016. № 2 (35). С. 25-32.
14. Подберезкин А. И. Повышение эффективности стратегического сдерживания - основное направление политики безопасности России. Часть I // Обозреватель-Observer. 2018. № 5. С. 19-36.
15. Синегулов С. Н., Шилов С. П. Мирная риторика и приготовления к войне: германо-британские военно-морские взаимоотношения в мае 1912 - июле 1914 г. // Манускрипт. 2019. Т. 2. Вып. 11. С. 91-96.
16. Соглашение между государствами-участниками Содружества Независимых Государств по Стратегическим силам (г. Минск, 30 декабря 1991 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://old.nasledie.ru/politvne/18_20/article.php?art=87 (дата обращения: 21.12.2020).
17. Сутягин И. В. О дискуссии по поводу планов создания ОГК ССС: не все так однозначно [Электронный ресурс]. URL: <https://www.armscontrol.ru/start/rus/exclusive/is0313.htm> (дата обращения: 21.12.2020).
18. Цырендоржиев С. Р. К вопросу о месте теории стратегического сдерживания в системе военных наук // Вооружение и экономика. 2016. № 2 (35). С. 33-37.
19. Blair B. G. Russian Nuclear Policy and the Status of Detargeting [Электронный ресурс]. URL: <https://www.brookings.edu/testimonies/russian-nuclear-policy-and-the-status-of-detargeting/> (дата обращения: 21.12.2020).
20. Morgan P. M. Deterrence: A Conceptual Analysis. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1977. 216 p.
21. Quackenbush S. L. Deterrence theory: Where do we stand? // Review of International Studies. 2011. Vol. 37. № 2. P. 741-762.
22. Schelling T. C. The Diplomacy of Violence // Arms and Influence. New Haven: Yale University Press, 1966. P. 1-34.
23. Zagare F. C. Rationality and Deterrence // World Politics. 1990. Vol. 42. № 2. P. 238-260.

Информация об авторах | Author information**RU****Копяев Михаил Юрьевич**¹, к. ист. н.**Горбунов Олег Алексеевич**², к. юрид. н.^{1, 2} Военно-воздушная академия имени профессора Н. Е. Жуковского и Ю. А. Гагарина, г. Воронеж**EN****Kopyaev Mikhail Yur'evich**¹, PhD**Gorbunov Oleg Alekseevich**², PhD^{1, 2} N. E. Zhukovsky and Y. A. Gagarin Air Force Academy, Voronezh¹ *mike-kopyaev@yandex.ru*, ² *advokat_gorbunov@mail.ru***Информация о статье | About this article**

Дата поступления рукописи (received): 10.01.2021; опубликовано (published): 15.03.2021.

Ключевые слова (keywords): военная реформа; организационно-штатная структура; постсоветский период; теория сдерживания; military reform; organizational and staff structure; post-Soviet period; deterrence conception.