
Военно-политическое сотрудничество бывших советских республик в период распада СССР и образования СНГ (по материалам Верховного совета РФ)

Фатима Малхозова

Military-political cooperation of the former Soviet republics during the collapse of the USSR and the formation of the CIS (based on materials of the Supreme Council of the Russian Federation)

*Fatima Malkhozova
(Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences, Moscow)*

DOI: 10.31857/S086956870007410-2

Понимание системы военно-политического сотрудничества между бывшими союзными республиками невозможно без рассмотрения предшествующих образованию СНГ событий, так как распад СССР фактически начался ещё во второй половине 1990 г. и ускорился после драматических событий августа 1991 г. Хронологические рамки данной статьи составляют небольшой период — около года. Это переходный этап, когда определился вектор сотрудничества в рамках нового союза государств. Нижняя граница — августовские события 1991 г., верхняя — осень 1992 г., когда были подписаны основные документы по вопросам обороны и безопасности. Источниковой базой исследования являются документы Комитета по вопросам обороны и безопасности Верховного совета России, хранящиеся в ГА РФ. Комитет состоял в основном из бывших военнослужащих-офицеров, курировал вопросы вооружённых сил и органов государственной безопасности, принимал участие в обсуждении всех важнейших проблем в этой области.

Среди правовых актов Содружества «военный пакет» занимает весомое место, составляя более 15%. Такое внимание к данной проблематике в значительной степени объясняется необходимостью не допустить при создании национальных вооружённых сил вакуума безопасности на постсоветском пространстве, а также разногласиями России и Украины по Черноморскому флоту и опасениями, что в условиях несогласованности подходов к разделу союзной собственности и разного видения будущего единых пока Вооружённых сил армия может стать самостоятельной политической силой.

Мощные центробежные процессы, охватившие СССР, поставили перед республиками множество неожиданных вопросов. Коренным образом менялся режим границы со странами Прибалтики, требовали разрешения и вопросы определения границ РСФСР с Польшей и Литвой в пределах Калининградской обл. Всё сложнее становилась обстановка в Закавказье. Вскоре после августовских событий 1991 г. начались переговоры представителей республик по проблемам армии и безопасности в условиях нового государственного устрой-

ства. Обозначились три главных вопроса, вокруг которых развернулись дискуссии: судьба Вооружённых сил СССР, проблема сохранения их единства; судьба ядерного оружия; распоряжение армейским имуществом.

19—20 сентября 1991 г. в Москве прошла консультативная встреча, в которой приняли участие представители парламентских комитетов и государственных органов России, Украины, Белоруссии, Казахстана, Молдавии, а также Латвии, Литвы и Эстонии, представители Генерального штаба Вооружённых сил СССР, военные эксперты, юристы-международники, политологи. Целью консультаций объявлялось «взаимное ознакомление участников с позициями правительств республик по проблемам вооружённых сил и безопасности в условиях нового государственного устройства»¹. Обсуждались принципы разработки новых концепций на переходный период и на перспективу, формы политико-правового регулирования отношений между суверенными республиками по проблемам безопасности, военной реформы и др.

Выявились три основных сценария: сохранение единой армии, за что выступал Генеральный штаб; строительство национальных армий при сохранении сотрудничества между ними; полная дезинтеграция общей армии². Это не противоположные позиции республик, скорее можно говорить об эволюции взглядов на перспективы единого военно-стратегического пространства. Однако к договорённости на встрече прийти не удалось, и ситуация начала обостряться. Уже в октябре на очередную встречу не прибыли представители Прибалтики и Украины. Украина, Белоруссия и Молдавия приняли решения о создании собственных вооружённых сил. В республиках Средней Азии приступили к организации военных ведомств и национальных гвардий. Комитет обороны Верховного совета России, который занимался анализом и оценкой ситуации, причины ухудшения обстановки видел в противодействии старого центра, бездействии нового центра и отсутствии у России возможностей влиять на ситуацию³.

Старый центр в военной сфере представляло только Министерство обороны СССР. Несмотря на смену его главы и ряд реорганизаций, военное ведомство запаздывало в политической оценке ситуации, поэтому его решения встречали противодействие со стороны республик. Проведение новой политики серьёзно осложнялось тем, что прежние руководители фактически сохранили свои посты, а также наметившимся противостоянием между руководством Минобороны и Генштаба в связи с разделением функций этих ведомств.

Затягивалось создание Комитета по подготовке и проведению военной реформы, задуманного как межреспубликанский орган, что ставило под вопрос саму возможность преобразований. В конце концов Комитет был образован 21 сентября 1991 г. при Государственном совете СССР под председательством генерала К.И. Кобца. Однако формировался он на старых принципах союзного ведомства, что создало опасность борьбы за влияние на армию между ним и Минобороны. В итоге 26 декабря 1991 г. Комитет был упразднён, так и не начав работу. Административные перетряски свидетельствовали, что видение будущего армии ещё не сформировалось.

¹ ГА РФ, ф. 10026, оп. 4, д. 3382, л. 1.

² Егоров В., Загорский А. Сотрудничество государств СНГ в военно-политической области (Исследование Центра международных исследований МГИМО. № 1). М., 1993. С. 7.

³ ГА РФ, ф. 10026, оп. 4, д. 3382, л. 46.

После распада Советского Союза и образования СНГ, в декабре 1991 — феврале 1992 г., предпринимались попытки сохранить единое военно-стратегическое пространство на большей части бывшей территории СССР. В этот период в качестве единого органа военного управления выступало Главное командование Объединённых Вооружённых сил (ГК ОВС) СНГ во главе с маршалом Е.И. Шапошниковым.

Среди злободневных вопросов, требовавших скорейшего и фундаментального решения, особое значение имели определение статуса и обеспечение жизнедеятельности российских войск в странах СНГ и Грузии, решение проблемы совместного использования или сохранения за Россией важнейших объектов оборонной инфраструктуры на территории других государств СНГ, организация в новых условиях охраны внешних границ бывшего СССР, обеспечивающей необходимый пограничный режим в интересах как России, так и всего Содружества⁴.

Почти сразу после Алма-атинской декларации возникла необходимость новой встречи глав государств Содружества. Она состоялась 30 декабря 1991 г. в Минске. В основном обсуждалась проблема распределения ресурсов и собственности бывшего Союза. Были подписаны соглашения о Вооружённых силах и Пограничных войсках, подтвердившие право каждого из государств на создание собственной армии. Главкому ОВС поручалось решить вопрос о порядке управления Силами общего назначения (СОН). Эти первые многосторонние документы в военной области остались единственным примером попыток участников СНГ выработать общую позицию по военно-политическим вопросам⁵.

17 января 1992 г. в Кремлёвском дворце под председательством Шапошникова прошло Всеармейское совещание представителей офицерских собраний, на котором присутствовали президенты России и Казахстана. Главным вопросом стал раздел армии бывшего СССР. Собрание приняло «Обращение к народу, парламентам, главам правительств СНГ и личному составу вооружённых сил» с призывом сохранить её единство. На заседании Совета глав государств СНГ в Минске 14 февраля Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан подписали Соглашение о статусе СОН на переходный период⁶. 20 марта в Киеве состоялось очередное заседание Совета, на котором были подписаны 14 соглашений по военным вопросам. Они в известной мере сняли напряжение в войсках, отмечавшееся после «Офицерского собрания» 17 января.

Однако Соглашение о СОН подписали всего четыре государства: Армения, Казахстан, Киргизия и Россия⁷. Половина остальных (Украина, Белоруссия, Азербайджан, Молдавия) к тому времени уже приступили к формированию своих национальных военных частей, причём Украина, Молдавия и Азербайджан не подписали подавляющее число соглашений по военным вопросам. 1 апреля министр обороны Украины заявил, что на территории страны действуют не договоры по ОВС СНГ, а только свои вооружённые силы. После этого президент

⁴ Там же, д. 1311, л. 186.

⁵ Егоров В., Загорский А. Сотрудничество государств СНГ... С. 24.

⁶ Текст Соглашения см.: Содружество. Вып. 2. 1992. С. 55—56.

⁷ Егоров В., Загорский А. Сотрудничество государств СНГ... С. 9.

РФ подписал указ об образовании Министерства обороны России, а президент Казахстана — указ о национальной гвардии.

Всё это позволило аналитикам утверждать, что формирование ОВС заведомо обречено на провал. В апреле в Комитет обороны Верховного совета поступил доклад директора Центра стратегических исследований Московского института внешней политики Г.М. Мелкова, содержащий обобщение фактов и анализ ситуации в армии после распада Советского Союза. В нём утверждалось, что все или большинство соглашений по военным вопросам являются мертворождёнными. В пользу этого свидетельствовало то, что новые суверенные государства усвоили трагические уроки «танковых атак» Вооружённых сил, МВД и КГБ СССР против безоружного населения в Баку (январь 1990 г.), Вильнюсе (январь 1991 г.) и Москве (август 1991 г.). Получив самостоятельность и войдя в состав ООН, они боялись самого факта существования ОВС как угрозы своим суверенитету и территориальной целостности. Усиливало опасения то, что руководство ОВС составили генералы и офицеры Минобороны и Генштаба, которые в большинстве своём активно поддерживали ГКЧП, а затем решительно выступили против коренного реформирования вооружённых сил. «Максимум, на что соглашается 32-тысячный офицерский (и генеральский) корпус центрального аппарата Главкомандования ОВС СНГ, — это автоматический переход в Министерство обороны России с полным сохранением статус-кво (для сравнения, в структурах НАТО занято всего около 1 300 человек. Из них 300 человек — “исполнители” или, по нашей терминологии “ответственные работники”. Остальные — обслуживающий персонал. 1 300 и 32 000 — несопоставимые цифры)»⁸.

Приводились также факты фактического развала войск бывшего СССР. По мнению командующего Закавказским военным округом генерал-полковника В.А. Патрикеева, «сегодня невозможно сосчитать количество нападений на воинские части и военные объекты, в результате которых захватывались техника и оружие»⁹. Серьёзное беспокойство вызывало положение личного состава, в особенности массовое нежелание служить за пределами России¹⁰. Так, например, 13 офицеров во главе с заместителем командира полковником Чёрным покинули часть под Старокопанинским (Западная Украина), взяв с собой полковое знамя, и на шести фронтовых бомбардировщиках СУ-24 М, полностью снаряжённых для ведения боевых действий, отправились в Чкаловское (под Москвой)¹¹. Подобные действия вызывали недоверие к остальным лётчикам, вынуждали власти суверенных государств вводить охрану аэродромов, превращая офицерские семьи фактически в заложников.

Участились случаи бегства солдат из «горячих точек». Помощник командующего войсками Северо-Кавказского военного округа генерал-майор А. Козлов отмечал: многие покидают части и добираются в родные края без документов и денег. Комендант Ростовского гарнизона полковник Н. Кравченко сообщил журналистам, что с начала года в комендатуру пришли «сдаваться» 727 дезертиров; бегут с Закавказья, Прибалтики, Украины¹². С другой стороны, главы

⁸ ГА РФ, ф. 10026, оп. 4, д. 3382, л. 135—137 об.

⁹ Там же, л. 136.

¹⁰ Там же, д. 3273, л. 25.

¹¹ Там же, д. 3382, л. 136.

¹² Там же, л. 137.

некоторых государств СНГ (Молдавии, Украины, Таджикистана, Киргизии и др.) официально отзывали из ОВС соотечественников для дальнейшего прохождения военной службы в национальных армиях.

ОВС практически не контролировались ни парламентом России, ни парламентами других государств-участников СНГ, несмотря на существование в законодательных органах комитетов и комиссий, занимавшихся военными вопросами. При этом было очевидно, что главы суверенных государств ни при каких обстоятельствах не откажутся от контроля над национальными вооружёнными силами и никогда не передадут их под руководство ГК ОВС, какие бы соглашения не подписывали.

Как следствие, в мае началось строительство армий стран СНГ, а их лидеры 6 июля на встрече в Москве приняли решение о ликвидации Командования СОН.

Следующей болезненной проблемой оказался контроль над арсеналом ядерного оружия (ЯО). Большинство республик изначально выступали за сохранение «стратегического ядерного зонта» как гаранта безопасности от угрозы извне, но в то же время заявляли о стремлении к статусу безъядерного государства. Для понимания вариантов решения этой проблемы характерна точка зрения, высказанная представителем постоянной комиссии Верховного совета Украины по вопросам законодательства и законности А. Коцюбой, что «стратегические общесоюзные Вооружённые силы» должны «чем-то напоминать по своей организационной структуре уже существующие военные пакты»¹³, имея в виду при этом НАТО.

Однако такой подход вызывал критику. Опытот Североатлантического альянса можно было воспользоваться лишь с большими оговорками, так как его группа ядерного планирования выполняет совещательные функции при «ядерном централизме» старшего партнёра — США. Право принятия решения о применении ЯО принадлежит президенту и командующему вооружёнными силами США в Европе (он же верховный главнокомандующий ОВС НАТО в Европе). Такой подход применительно к пространству СССР предполагал главенствующую роль России, с чем соглашались не все республики. Ещё один возможный вариант — идея «двойного ключа» к американским ракетам средней дальности в Западной Европе (у президента США и главы страны размещения), широко обсуждавшаяся в натовских кругах в середине 1980-х гг. Этот опыт тоже вряд ли годился: «пусковая кнопка» имела бы по 15 «ключей», что, с учётом всё более расходящихся политических целей частей Союза, создавало патовую ситуацию.

На минской встрече 30 декабря 1991 г. было подписано Соглашение по стратегическим силам, которое предполагало единый контроль над ядерным оружием. Устанавливалось, что до полной ликвидации этого вида вооружений решение о его применении принимается президентом России по согласованию с главами Белоруссии, Казахстана и Украины, после консультаций с главами других государств Содружества (ст. 4). При подготовке документа учитывалось декларированное Киевом и Минском намерение избавиться от ядерного оружия, размещённого на территории этих республик. Однако, несмотря на бесконфликтное принятие документа, вопрос о правопреемстве ядерного статуса СССР очень скоро стал одним из острейших во взаимоотношениях респуб-

¹³ Там же, л. 13.

лик¹⁴. Ожесточённая борьба началась между РФ и Украиной. В соответствии с минским соглашением предполагался вывод тактического ЯО в Россию. Он начался 10 января 1992 г., однако в середине марта украинский президент Л.М. Кравчук заявил об отсутствии гарантий сохранности ядерных боеголовок и потребовал, чтобы процесс вывода находился под контролем международной комиссии¹⁵.

В России к тому времени располагалось около 75% всех межконтинентальных баллистических ракет (МБР; включая ядерные боеголовки); 100% ядерных средств морского базирования; около 75% бомбардировщиков — носителей ЯО; 100% ЯО оперативного и тактического назначения. Однако значительный ядерный потенциал оставался в соседних государствах — Украине, Казахстане и Белоруссии (см. табл.).

Киев всячески затягивал вывод ЯО с территории Украины. Тем временем на Западе всё чаще звучали опасения на этот счёт. Там поддерживали линию России на сохранение ядерного арсенала под централизованным контролем и управлением. Развернулась полемика, которая концентрировалась на вопросах технического состояния и безопасности ЯО, конкретных видах и правилах обеспечения этой безопасности. Журнал «*Allegemeine Scheizerische Militarische Zeitschrift*» писал: «С военно-политической точки зрения желательно, чтобы ядерное оружие как можно скорее оказалось выведено на территорию России. Дело в том, что в настоящее время на территории бывшего СССР только Россия располагает соответствующим оборудованием для уничтожения ядерных боевых зарядов. Украина, напротив, не ратифицировала договор СНВ. Причиной этому, по-видимому является возросшая за последнее время напряжённость в отношениях с Россией». Впрочем, делался вывод, что в существующих условиях маловероятно, что украинский парламент в ближайшее время согласится на присоединение к СНВ и вывод ЯО в Россию¹⁶. Только после дипломатического нажима, в первую очередь со стороны США, Казахстан и Украина начали отходить от мнения о необходимости иметь собственное ЯО¹⁷. Однако лишь 1 июля 1996 г. новый президент Л.Д. Кучма заявил о его полном выводе с территории Украины.

Что касается судьбы имущества Вооружённых сил СССР, то серия подписанных в рамках СНГ соглашений изначально преследовала цель поддержания целостности военной инфраструктуры в условиях постепенно распадающегося военно-политического пространства. Однако эта ситуация оказалась благоприятной для коррупции. Большинство нарушений были связаны с приватизацией военного имущества.

Законодательством бывшего Союза, соглашениями между странами СНГ, российским законодательством и программой приватизации государственных и муниципальных предприятий приватизация, т.е. передача военного имущества по решению органов военного управления из государственной собственности в

¹⁴ Федулова Н.Г. Проблемы безопасности и военного сотрудничества в рамках СНГ // Отечественная история. 2000. № 4. С. 78.

¹⁵ Военно-политические аспекты обстановки в СНГ // Иностранная печать об экономическом, научно-техническом и военном потенциале государств-участников СНГ и технических средствах его выявления. Сер. Военно-промышленный потенциал. 1993. № 5. С. 11.

¹⁶ Там же. 1993. № 8. С. 59—60.

¹⁷ ГА РФ, ф. 10026, оп. 4, д. 3382, л. 45.

Стратегическое ядерное оружие за пределами России*

Государство	Количество носителей	Количество ядерных боевых зарядов на носителях	Всего
Украина	170 МБР 30 бомбардировщиков	1 240 416	1 656
Казахстан	104 МБР 40 бомбардировщиков	1 040 370	1 410
Белоруссия	81 МБР	81	81
Всего за пределами РФ	431	3 147	3 147

* Взято из: Иностранная печать об экономическом, научно-техническом и военном потенциале... 1993. № 8. С. 58—59.

собственность негосударственных предпринимательских структур запрещалась. Однако некоторые должностные лица ОВС СНГ, игнорируя требования закона, без заключений юристов Управления делами ОВС готовили проекты документов в этом ключе. Они передавали военное имущество и государственные денежные средства в качестве уставных вкладов в различные товарищества и акционерные общества, нанося государству материальный ущерб.

В феврале 1992 г. на имя Шапошникова поступил доклад о создании и деятельности предпринимательских структур, учреждаемых органами военного управления. В нём приводились вопиющие факты нарушений среди высшего военного руководства. В частности, на основании незаконного распоряжения Кабинета министров СССР № 315-р (проект которого подготовил главкомат сухопутных войск) в апреле 1991 г. международному концерну «Конверсия — жильё» оказалось безвозмездно передано имущество Вооружённых сил на территории ФРГ: заводы по ремонту танков, автомобилей, инженерной техники, зенитно-ракетного, ракетно-артиллерийского и радиолокационного вооружения и оборудования, базы и склады хранения вооружения, боеприпасов, техники и имущества (более 200 объектов). Летом 1991 г. этот же концерн подготовил проект постановления правительства, согласно которому в его собственность так же безвозмездно передавалось всё высвобождаемое имущество Вооружённых сил в группах войск и на территории СССР (реализовать этот план помешали только августовские события). Военно-морской флот передал государственное имущество на сумму более 5 млн руб. в качестве уставного фонда в акционерное общество «Нэвикон». Начальник Военно-медицинской академии им. С.М. Кирова в качестве своей доли передал в уставной капитал акционерного банка здания академии, оценённые в 2 млн руб.¹⁸

Система учёта разгосударствления армейского имущества отсутствовала. В результате оно осуществлялось органами военного управления бесконтрольно,

¹⁸ Там же, д. 3280, л. 10—13.

что создавало предпосылки для злоупотреблений. Высшие офицеры занимали посты в руководстве предпринимательских структур, несмотря на то что, в соответствии со ст. 9 закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», им запрещалось работать в органах управления хозяйствующего субъекта. Так, приводились сведения, что заместитель командующего — начальник тыла ВМФ являлся президентом АО «Нэвикон», командующий Балтийским флотом и заместитель начальника Главного инженерного управления ВМФ — вице-президентами АО «РуссоБалт Вест», председатель Научно-технического комитета инженерных войск возглавлял международный концерн «Конверсия — жильё» и др.¹⁹ На основании данного доклада Шапошников дал поручение подготовить директиву, запрещающую офицерам армии состоять одновременно руководителями каких-либо фирм и ассоциаций.

После распада Советского Союза перед новыми государствами встали неотложные задачи. В области военно-политических отношений предстояло определить механизмы обеспечения стабильности на пространстве СНГ, сформировать систему коллективной безопасности. Для политических элит главной целью было создание самостоятельных государств со всеми атрибутами суверенитета и независимости. Через год после образования СНГ уже можно было определить основные векторы его развития и выделить стабилизирующие факторы переходного периода. К ним можно отнести разработку и принятие в государствах-участниках законодательных актов по оборонным вопросам, определение государственной принадлежности Вооружённых сил общего назначения, подписание (пусть и не всеми) ряда основополагающих соглашений по вопросам военной безопасности и коллективной обороны, создание и функционирование ГК ОВС и других координирующих органов Содружества²⁰.

В этой взрывоопасной ситуации, несмотря на весь её драматизм и трудности, удалось избежать вовлечения Вооружённых сил в политические баталии, что могло привести к гражданской войне и развитию событий по «югославскому варианту». Вместе с тем, пройдя опаснейший путь от СССР к СНГ, бывшие союзные республики не освободились от многих внутренних проблем, которые начали влиять на их внешнеполитическое положение.

¹⁹ Там же, л. 12.

²⁰ Там же, л. 89.