

А.В. Буданов

Правовое обеспечение деятельности ракетостроительной отрасли СССР в 1957–1962 годах¹

Правовое обеспечение ракетостроения в СССР накануне Карибского кризиса имело большое значение для развития отрасли. Советское правительство успешно справилось с этой задачей. Был создан комплекс юридических документов по различным отраслям ракетной техники. Недостатком периода явилось перенесение ответственности за принятие решения на основных исполнителей. В целом результаты правотворческой деятельности дали положительные результаты.

Ключевые слова: ракетостроение; правовая система; оборонная промышленность.

В послевоенный период в истории СССР началось становление ракетостроения — перспективной отрасли, способной произвести эффективные средства доставки атомного оружия. Угроза со стороны блока НАТО требовала от страны создания оружия сдерживания. Важность этой военной и геополитической задачи была очевидна еще при И.В. Сталине, который 13 мая 1946 года подписал знаменитое постановление Совета Министров СССР № 1017-419 сс «Вопросы реактивного вооружения». Документ объявлял «работы по развитию реактивной техники важнейшей государственной задачей». Для координации этих работ был создан Специальный комитет по реактивной технике при Совете Министров СССР во главе с Г.М. Маленковым, а также определен круг министерств, привлекаемых к производству ракет и комплектующих для них [5]. В итоге к середине 1950-х годов ракетостроение достигло в СССР заметных успехов, а прогресс в этой сфере приобрел скачкообразный характер. Новой отрасли требовалась всесторонняя правовая поддержка государства.

Система правового обеспечения ракетостроения в СССР была заложена при И.В. Сталине. Формально законы в Советском Союзе принимались Верховным Советом, но реальное политическое влияние и воля этого органа власти были ограничены. Все важнейшие нормативно-правовые акты в сфере ракетостроения принимались только ЦК КПСС и Правительством СССР. Ограничение власти Верховного Совета было заложено сталинским руководством еще при составлении Конституции 1936 года, в которой Правительство СССР

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект «Опыт мобилизации промышленности СССР на производство ракетной техники накануне Карибского кризиса» № 16-01-00250.

было объявлено «высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти». Верховный Совет в реальности зачастую лишь утверждал принятые партией и правительством решения. В развитии советского ракетостроения Верховный Совет принимал лишь опосредованное участие, например, утвердив заранее подготовленные в ЦК КПСС законы от 10 мая 1957 года «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» и «О внесении изменений и дополнений в текст Конституции (Основного Закона) СССР». На основе этих законов большинство отраслевых промышленных и строительных министерств ликвидировалось, а управление предприятиями передавалось созданным в регионах СССР 105 советам народного хозяйства [1: ст. 275, 276]. Также 14 декабря 1957 года указом Верховного Совета СССР после ряда обсуждений в Президиуме ЦК КПСС и правительственных комиссиях были упразднены оборонные министерства, в том числе министерство оборонной промышленности, курировавшее ракетостроение. Взамен этого министерства был создан Государственный комитет Совета Министров СССР по оборонной технике, председателем которого также указом Верховного Совета СССР был назначен А.В. Домрачев [2: ст. 631, 632].

В годы хрущевской оттепели появилось одно существенное отличие в содержании нормативно-правовых актов Правительства СССР от предыдущего периода. Ранее в постановлениях Совета Министров СССР в сфере ракетостроения было однозначно прописано, что инициатива их создания исходит от председателя правительства, который фактически брал на себя ответственность за выполнение решений. При Н.С. Хрущеве в постановлениях Совета Министров СССР вся полнота ответственности перекладывалась на основных исполнителей, которые объявлялись инициаторами того или иного решения, а правительство лишь принимало их предложения. Например, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июня 1960 года № 715-296 «О создании мощных ракет-носителей, спутников, космических кораблей и освоении космического пространства в 1960–1967 годах» пункт 1 начинался словами «принять предложение...» и далее следовал перечень государственных комитетов, министерств и ведомств — «инициаторов» этого решения [5: с. 212]. Подобная практика, с одной стороны, позволяла снять ответственность с руководства в случае срыва запланированных часто новаторских мероприятий, с другой — она же эти срывы и порождала. Многие амбициозные конструкторы в рамках развернувшейся в начале 1960-х годов конкуренции между конструкторскими бюро за финансирование и престиж начали выдвигать фантастические и амбициозные проекты. Например, упомянутое выше постановление содержало нереальные задачи по созданию ракетносителя, способного вывести на орбиту межпланетный корабль весом 60–80 тонн. Не менее фантастические проекты выдвигал подключившийся с некоторым опозданием к «соревнованию» главных конструкторов В.Н. Челомей. Он добился

принятия постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июня 1960 года № 714-295 «О создании управляемых ракетопланов, космопланов, спутников-разведчиков и баллистических ракет с самонаведением». ОКБ-52 Госкомитета по авиационной технике в результате стало одним из участников советского ракетного проекта и получило существенное финансирование. Однако проект был заранее невыполним: было нереально создать в 1963–1965 годах такие изделия, как управляемые ракетопланы весом 10–12 тонн для борьбы со спутниками, космопланы весом до 25 тонн и стартовой массой ракетносителя 300 тонн для пилотируемых полетов на Марс, Луну и Венеру с возвращением и приземлением по самолетному типу [5: с. 253–259]. Видимо, успехи в освоении космоса вызвали у руководства страны иллюзии о возможности такого невероятного прогресса в науке и технике. При этом практика перераспределения ответственности также способствовала подобным решениям.

Во второй половине 1950-х годов начался скачкообразный рост в создании различных образцов ракетной техники. К середине 1950-х годов уже были приняты на вооружение баллистические ракеты Р-1, Р-2, Р-5 и другие. Шла разработка крылатых ракет, зенитных ракетных комплексов С-25, С-75, системы «Даль» и т. д. В 1957 году важнейшими разработками руководство СССР считало ракетные системы Р-7, Р-11, Р-12, С-75, «Буря», «Ураган-Б», «Даль», «ПРО» (РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 76. Д. 320. Л. 32). Разрабатывались тактические ракетные комплексы, например «Луна», впоследствии завезенные на Кубу наряду с ракетами Р-12 и Р-14 в ходе Карибского кризиса. Процесс создания каждого образца ракетного оружия получал необходимое юридическое сопровождение. В итоге за несколько лет было создано несколько сотен постановлений и распоряжений Совета Министров СССР. Например, на данный момент за период 1957–1962 годов удалось выявить в архивах около 250 подобных документов, очевидно, что список неполон, так как многие материалы остаются засекреченными.

В качестве примера одного из комплексов юридических документов по истории развития ракетостроения СССР можно перечислить наиболее важные постановления правительства, связанные с созданием первой межконтинентальной баллистической ракеты Р-7. Именно благодаря разработке и испытаниям этого изделия была получена необходимая научная и конструкторская информация для освоения космоса и создания более совершенных ракет следующего поколения. Однако часть нормативно-правовых актов в этой области до сих пор остается частично засекреченной. Основным документом в этом комплексе является постановление Совета Министров СССР от 20 мая 1954 года № 956-408сс о разработке первой межконтинентальной баллистической ракеты Р-7 стратегического назначения. Этот документ до сих пор не опубликован и недоступен для исследователей. Возможно, в нем содержится информация, которая актуальна для ракетостроения и в наши дни. По косвенным данным можно частично воссоздать

его содержание. Устанавливался план по созданию межконтинентальной ракеты пакетного типа компоновки, то есть одно изделие составлялось из 5 соединенных вместе ракет: первая ступень — 4 боковые ракеты, вторая ступень — большая ракета в центре [6: с. 287–288]. Максимальная дальность стрельбы ракеты планировалась на 8 000 км, минимальная — 3 500–4 000 км, максимальное отклонение от цели по дальности и направлению — ± 10 км, стартовый вес ракеты — 280 т, система управления полетом — комбинированная, помехозащищенная. Мощный двигатель ракеты должен был иметь 20 основных и 12 рулевых камер сгорания суммарной тягой 406 тонн. Подобный грандиозный проект мог быть реализован только с привлечением лучших научно-исследовательских и конструкторских предприятий страны и наиболее передовых заводов. Постановление определило головных исполнителей: разработку ракеты в целом осуществляло ОКБ-1 НИИ-88, двигатель производился в ОКБ-456, наземное оборудование — в ГСКБ специального машиностроения; термоядерный боевой заряд с автоматикой создавали КБ-11 и КБ-25 Министерства среднего машиностроения; автономную и радиотехническую системы управления — НИИ-885; гироскопы для стабилизации полета — НИИ-944; системы регуляции — ОКБ-12; силовое электрооборудование — СКБ-686 и т. д. [3: с. 469–470, 511, 912–913]. Работы были новаторскими. Даже эскизный проект ракеты был утвержден лишь через полгода после начала работ — 20 ноября 1954 года специальным распоряжением Совета Министров СССР № 12542 [5: с. 481]. Факт, что работа над ракетой Р-7 стала основой для дальнейших разработок межконтинентальных ракет, подтверждается тем, что два основных конструктора подобных изделий в те годы работали в одной организации — НИИ-88 Министерства вооружения. Директором НИИ-88 был М.К. Янгель, а главным конструктором новой ракеты — С.П. Королев.

Создание межконтинентальной ракеты требовало многочисленных затрат и нововведений. В результате Правительство СССР, обеспечивая правовую поддержку, издало ряд нормативно-правовых актов. Для разработки измерительных средств для стендовых и летных испытаний и отработки ракеты Р-7 было принято распоряжение Совета Министров СССР от 3 февраля 1955 года № 645-рс [5: с. 41]; постановление Совета Министров СССР от 31 августа 1956 года № 1239-630 утвердило состав Государственной комиссии по испытанию ракеты и т. д. Для стимулирования работников промышленности, производящих ракеты и комплектующие для них, постановлением Совета Министров СССР от 12 августа 1955 года № 1503-841 «О ходе разработки изделия Р-7» предусматривалось поощрение в размере до 2 % стоимости выполненных работ для смежных организаций, привлеченных к изготовлению ракеты Р-7 [5: с. 33, 178, 437].

Межконтинентальная ракета потребовала создания специального полигона для стрельбы. 12 февраля 1955 года было издано постановление Совета

Министров СССР № 292-181 «О новом полигоне для Министерства обороны СССР». Было принято предложение высокопоставленных военных и руководителей органов управления ракетостроением СССР — В.А. Малышева, Г.К. Жукова, А.М. Василевского, П.В. Дементьева, А.В. Домрачева и В.Д. Калмыкова — о создании в 1955–1958 годы научно-исследовательского и испытательного полигона Министерства обороны СССР для летной отработки изделий Р-7, «Буря» и «Буран» со стартовыми площадками в Кызыл-Ординской области Казахской ССР, что в районе между Н. Казалинском и Джусалы. Район падения головных частей был выбран в Камчатской области; падение первых ступеней предполагалось на территории Акмолинской области Казахской ССР около озера Тенгиз [5: с. 388–389]. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 апреля 1955 года № 827-497 «О мероприятиях по обеспечению строительства специального полигона Министерства обороны СССР» решило вопрос о выделении земель и определило объемы финансирования работ [4]. Началось строительство знаменитого полигона Тюратам (НИИП-5), известного как космодром Байконур. В дальнейшем для боевого запуска межконтинентальных ракет был решено создать еще один полигон. 11 января 1957 года было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР о создании в районе ст. Плесецкая Архангельской области боевых стартовых комплексов межконтинентальной баллистической ракеты Р-7 (объект «Ангара», ныне космодром «Плесецк») (<http://www.roscosmos.ru/dates/1/> (дата обращения 10.01.2017 года)). Создание ракетных полигонов, как и ракет, требовало привлечения к их производству большого количества промышленных предприятий по всей стране. Подобные мероприятия требовали издания многочисленных законодательных актов с подробными и объемными приложениями. Например, 2 июля 1958 года было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 725-347 «О работах по объекту “Ангара”» (ныне космодром Плесецк). Для ускорения работ и ввода в эксплуатацию боевых позиций ракет Р-7 к концу 1959 года привлекались предприятия со всего СССР: Пензенской, Сталинской, Калининской, Сумской, Харьковской, Свердловской, Брянской, Запорожской, Одесской, Горьковской областей, Москвы и Ленинграда [5: с. 673–678]. Например, завод № 192 Московского городского совнархоза выпускал аппаратуру систем радиоуправления; Ашинский завод «Электролуч» Челябинского совнархоза — средства светомаскировки (ОГАЧО. Ф. Р-1613. Оп. 1. Д. 47. Л. 157–158.); ВНИИКИММаш Госкомитета по автоматизации и машиностроению и машиностроительный завод им. 40-летия Октября Московского областного совнархоза разрабатывали железнодорожные кислорододобывающие заводы-поезда ЖКДЗ-2, Уралвагонзавод № 183 Свердловского совнархоза — передвижные хранилища жидкого кислорода ЖХ-2 и ЖХ-3 и т. д. (ГАСО Ф. Р-1966. Оп. 4. Д. 137. Л. 84–86).

К 1957 году появилась возможность проведения летных испытаний первой межконтинентальной ракеты. 11 января 1957 года в постановлении Совета

Министров СССР № 65-41 «О ракете Р-7» было указано начать подготовку к первым запускам изделия по предложению коллектива главных конструкторов: С.П. Королева, В.П. Глушко, М.С. Рязанского, Н.А. Пилюгина, В.И. Кузнецова, В.П. Бармина. Была утверждена программа летных испытаний, а также намечен комплекс мероприятий по подготовке полигона НИИП-5 (ныне Байконур) к их проведению [5: с. 545]. В итоге первый пуск Р-7 состоялся 15 мая 1957 года, а после серии испытаний 4 октября ракета Р-7 вывела на орбиту первый искусственный спутник Земли. Уже осенью 1957 года на повестке дня был вопрос о серийном производстве ракеты Р-7. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 сентября 1957 года № 1125-510 «О подготовке производства изделий Р-7» правительство обязало министерство авиационной промышленности совместно со Специальным комитетом Совета Министров СССР и Госпланом СССР в месячный срок определить головной завод по изготовлению изделий типа Р-7 из числа наиболее приспособленных авиационных предприятий, а также определить головной завод по изготовлению двигателей для Р-7. Министерству радиотехнической промышленности поручили определить головной завод по изготовлению средств радиоуправления изделиями Р-7. Головным заводам предполагалось передать необходимую техническую документацию [5: с. 575]. В итоге постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 2-1 от 2 января 1958 года «О головных заводах для серийного производства ракет Р-7» определило головным заводом по серийному производству ракеты Р-7 завод № 1 Куйбышевского совнархоза (ныне акционерное общество «Ракетно-космический центр «Прогресс»); головным предприятием по производству двигателей был выбран завод № 24 Куйбышевского совнархоза (ранее авиамоторный завод им. М.В. Фрунзе); заводы Харьковского совнархоза УССР назначили головными по серийному производству бортовой аппаратуры радиоуправления и бортовому автономному управлению для ракет Р-7; гироскопические приборы поставляли предприятия Государственного комитета Совета Министров СССР по судостроению [5: с. 608, 613, 737, 738]. К 1959 году отработка ракеты Р-7 была близка к завершению. К этому времени уже был разработан модернизированный вариант ракеты Р-7А. 14 марта 1959 года было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 227-125 «О завершении работ по изделию Р-7 и летно-конструкторским испытаниям изделия Р-7А» [5: с. 122–123]. Каждый возникавший производственный вопрос получал законодательную поддержку. Например, еще до окончания испытаний ракеты Р-7А возникли проблемы с обеспечением строительства стартовых позиций для нее. В результате 22 августа 1959 года было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 997-434 «Об изделии Р-7А», которое привлекло к изготовлению аппаратуры системы управления дополнительных исполнителей для помощи опытным предприятиям Государственного комитета Совета Министров СССР по радиоэлектронике: специальное конструкторское

бюро завода № 192 Московского городского совнархоза и ЦКБ-34 госкомитета по оборонной технике для переработки техдокументации; завод № 192 Мосгорсовнархоза, завод № 232 Ленинградского совнархоза, заводы № 21 и 92 Горьковского совнархоза для производства наземной аппаратуры системы радиоуправления [5: с. 832–833]. Наконец, 20 января 1960 года секретное постановление Совета Министров СССР приняло ракету Р-7 на вооружение. За это время был создан объемный комплекс юридической документации: только за период 1954–1960 годов удалось выявить более 30 постановлений и распоряжений Правительства СССР по проблеме создания этой первой в стране межконтинентальной баллистической ракеты.

С началом 1960-х годов количество юридических документов в сфере советского ракетостроения резко увеличилось, что было связано с прогрессом ракетостроительной отрасли, а также развитием космонавтики и систем противоракетной обороны. В последние годы был издан большой массив исторической литературы и сборников документов, содержащих нормативно-правовые акты в сфере космических полетов и исследований. Однако материалы о противоракетной обороне остаются малодоступными. В качестве примера юридических документов по истории создания противоракетной обороны можно привести следующие постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР: от 8 апреля 1958 года № 389-185 о разработке планов и графиков пусков баллистических ракет Р-2, Р-5М и Р-12 для обеспечения испытаний объектов экспериментального комплекса противоракетной обороны в 1958–1959 годы [5: с. 728, 820]; от 7 января 1960 года № 29-9 «О создании системы противоракетной обороны Московского промышленного района» [5: с. 169]; от 16 марта 1961 года № 258-110 «О развитии работ по противоспутниковой обороне и космической разведке» [5: с. 312330] и т. д.

Кроме того, накануне Карибского кризиса советское руководство активно поддерживало работы по созданию подземных стартовых комплексов для баллистических ракет. Подобные шахтные пусковые установки в те годы считались малоуязвимыми и обеспечивающими удар возмездия, то есть рассматривались как одно из важных средств стратегического сдерживания вероятного противника наряду с ракетами на подводных лодках. С началом 1960-х годов была издана серия постановлений в этой области. Например, 30 мая 1960 года ЦК КПСС и Совет Министров СССР постановлением № 560-226 обязали оборонные госкомитеты, министерства и ведомства, Академию наук, правительства союзных республик выполнить работы по созданию и строительству экспериментальных боевых шахтных стартовых систем «Шексна», «Десна», «Чусовая», «Двина» (РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 80. Д. 371. Л. 13; ГАСО Ф. Р-1966. Оп. 4. Д. 518. Л. 4–6; ОГАЧО. Ф. Р-1613. Оп. 4. Д. 27. Л. 187). Затем были изданы постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 июля 1961 года № 673-282 (РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 80. Д. 371. Л. 20)

и от 28 апреля 1962 года № 411-185, утвердившие комплекс мероприятий по созданию дополнительных производственных мощностей на предприятиях УССР и РСФСР для оборудования этих стартовых систем (РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 80. Д. 371. Л. 145, 163).

В результате накануне Карибского кризиса в СССР был создан комплекс нормативно-правовых документов, обеспечивавший всестороннюю правовую поддержку каждого этапа создания различных оборонных ракетных систем. Каждая разработка получала необходимое правовое обеспечение. Однако недостатком правотворческой деятельности в этой сфере являлся принцип перенесения ответственности на самих исполнителей, которые объявлялись инициаторами проектов. Эта практика привела к такому негативному результату, как издание ряда невыполнимых постановлений правительства, созданных по инициативе борющихся за заказы и финансирование ракетных конструкторских бюро. Подобная практика отнимала финансирование у действительно важных разработок в ракетостроении. Однако в целом отрасль развивалась успешно, в том числе и потому, что комплекс юридических документов по проблемам ракетостроения охватывал всю полноту ведущихся разработок.

Литература

1. Ведомости Верховного Совета СССР. 1957. № 11. Ст. 275, 276.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1957. № 27. Ст. 631, 632.
3. Задача особой государственной важности. Из истории создания ракетно-ядерного оружия и Ракетных войск стратегического назначения (1945–1959 гг.): сб. док. / сост.: В.И. Ивкин, Г.А. Сухина. М.: РОССПЭН, 2010. 1207 с.
4. Советская космическая инициатива в государственных документах. 1946–1964 гг. / под ред. Ю.М. Батурина. М.: Изд-во «РТСофт», 2008. 416 с.
5. Советский космос. Специальное издание к 50-летию полета Юрия Гагарина. М.: Б. и., 2011. 720 с.
6. *Чертюк Б.Е.* Ракеты и люди. Подлипки – Капустин Яр – Тюратам. М.: Изд-во «РТСофт», 2011. 656 с.

Literatura

1. Vedomosti Verxovnogo Soveta SSSR. 1957. № 11. St. 275, 276.
2. Vedomosti Verxovnogo Soveta SSSR. 1957. № 27. St. 631, 632.
3. Zadacha osoboj gosudarstvennoj vazhnosti. Iz istorii sozdaniya raketno-yadernogo oruzhiya i Raketny'x vojsk strategicheskogo naznacheniya (1945–1959 gg.): sb. dok. / sost.: V.I. Ivkin, G.A. Suxina. M.: ROSSPE'N, 2010. 1207 s.
4. Sovetskaya kosmicheskaya iniciativa v gosudarstvenny'x dokumentax. 1946–1964 gg. / pod red. Yu.M. Baturina. M.: Izd-vo «RTSoft», 2008. 416 s.
5. Sovetskij kosmos. Special'noe izdanie k 50-letiyu poleta Yuriya Gagarina. M.: B. i., 2011. 720 s.
6. *Chertok B.E.* Rakety' i lyudi. Podlipki – Kapustin Yar – Tyuratam. M.: Izd-vo «RTSoft», 2011. 656 s.

A.V. Budanov

**Legal Support of Activity of Missile-Building Industry of the USSR
in 1957–1962**

Legal support of missile-building in the USSR on the eve of the Caribbean Crisis was of great importance for development of this industry. The Soviet government had successfully coped with this problem. The complex of legal documents on various branches of rocketry had been created. The disadvantage of the period was the transferring of responsibility for decision-making to the main performers. In general results of law-making activity gave positive results.

Keywords: missile-building; legal system; defence industry.