

# הערכה אסטרטגית ימית לישראל 2017/18

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב  
ערך והפיק: אהוד גונן



## "יסודות המדיניות הימית של רוסיה" כהמשך למסורת הביורוקרטית-הצבאית הסובייטית והרוסית

*צבי מירקין*

במהלך 2017 המשיכה רוסיה בתמיכתה הצבאית במשטרו של אסאד בסוריה. לפיכך נוכחים כוחותיה הימיים של רוסיה באופן בולט ובסדר כוחות משמעותי למדי במזרח הים התיכון. בינואר 2017 אף דווח על חתימת הסכם חכירה של נמל טרטוס בסוריה על ידי רוסיה לתקופה של 49 שנה.<sup>1</sup>

הנוכחות הצבאית של רוסיה בטווחים קרובים לישראל ופעילות של כלי השיט שלה במרחב הימי הקרוב אלינו מחייב מעקב קפדני, כמו גם את הבנת מניעה ואת מדיניות הפעלת הכוח של הצי הרוסי באזורנו. להבנת מדיניותה של רוסיה בתחום הימי עשוי לסייע ניתוחם של המסמכים הקשורים לדוקטרינה הימית, המפורסמים מטעם ההנהגה המדינית וההנהגה הצבאית שלה.

במחצית הראשונה של שנת 2017 לא היו, לכאורה, שינויים במדיניות הימית של רוסיה בהשוואה לשנה הקודמת. הנהגתה של רוסיה המשיכה בפעילות שמטרתה הייתה להפגין את תחיתו של חיל הים הרוסי ואת חזרתו ל"מועדון" של חילות הים המובילים.

במרכז הפעילות הזאת עמדה הפלגת נושאת המטוסים היחידה של רוסיה "אדמירל קוזנצוב" מים ברנץ לים התיכון. ההפלגה שבה השתתפו נושאת המטוסים עצמה ומספר ספינות ליווי, נמשכה מנובמבר 2016 ועד לפברואר 2017, תאריך שבו חזרה "קוזנצוב" לבסיס הקבע שלה בסוורומורסק. בנוסף לכך, גם ב-2017, בדומה לשנה הקודמת, השתמשו הרוסים בספינות קרב, כולל בצוללות, לשיגור טילי שיוט לעבר מטרות בסוריה במסגרת תמיכתם בממשלו של אסאד.

עם זאת, לאחר חזרתה של "קוזנצוב" לבסיס הקבע נודע כי פעילותה תופסק עקב "שיפוץ מתוכנן". על פי התקשורת, ההערכה הראשונית של עלות השיפוץ היא כ-350 מיליון דולר<sup>2</sup> (וייתכן שהסכום המעשי יהיה גבוה בהרבה – למשל, מספר חודשים לאחר מכן דובר כבר בכ-800 מיליון דולר<sup>3</sup>). השיפוץ עצמו (המכונה על ידי מספר פרסומים "שיפוץ עם

1 Russia Signs Deal for Syria Bases; Turkey Appears to Accept Assad. <https://www.nytimes.com/2017/01/20/world/middleeast/russia-turkey-syria-deal.html>

2 ה-17 במרץ, 2017: <https://www.vedomosti.ru/politics/galleries/2017/03/17/681637-admiralu-kuznetsovu-remont#/galleries/140737493184478/normal/1>

3 "אינטרפקס", ה-7 באוקטובר, 2017: <http://www.interfax.ru/russia/582205>

מודרניזציה") אמור להימשך כמה שנים. באותו זמן נודע גם כי במהלך שנת 2018 אמור להתחיל שיפוץ כללי של סירת הטיילים הגרעינית "פיוטר הגדול" – ספינת הדגל של הצי הצפוני הרוסי, המשמשת יחד עם "אדמירל קוזנצוב" את השריד האחרון של צי הספינות הגדולות הסובייטי.

בפועל, יוביל הדבר לכך שעוצמתו של חיל הים הרוסי תתבסס על ספינות "קטנות" – משחתות ופריגטות. בעקיפין, אושר הדבר על ידי שר ההגנה של רוסיה, סרגיי שויגו, אשר אמר לאחר השקתה של הפריגטה "אדמירל גורשקוב", כי ספינות מדגם זה יהיו המרכיב העיקרי של חיל הים הרוסי. צוין גם, כי החיל אמור לקבל שש ספינות כאלה.<sup>4</sup>

אך למרות כל ההתרחשויות הללו, האירוע החשוב הקשור לעתידו של חיל הים הרוסי קרה לא במרחבי האוקיינוס, אלא בקרמלין. ב-20 ביולי 2017 אישר נשיא רוסיה ולדימיר פוטין מסמך בשם "יסודות המדיניות של רוסיה בתחום הפעילות הימית הצבאית לתקופה שעד לשנת 2030". מסמך זה המיר את המסמך "יסודות המדיניות הימית" שאושרו בשנת 2012 והיו אמורים להיות תקפים עד לשנת 2020.



איור 1. הנשיא פוטין סוקר משט כבוד לרגל יום הצי הרוסי (מקור: אתר הקרמלין)

4 ערוץ הטלוויזיה של משרד ההגנה הרוסי "Zvezda", ה-21 באפריל 2017: <https://tvzvezda.ru/news/forces/content/201704211312-mdxg.htm>

מטרתו הרשמית של המסמך החדש היא התוויית כיוון ההתפתחות של הכוחות הימיים הרוסיים כהמשך למסמכים הקודמים בנושא: "יסודות המדיניות הימית הצבאית" משנת 2012 ו"הדוקטרינה הימית של הפדרציה הרוסית", הן בגרסתה משנת 2001<sup>5</sup> והן בגרסאותיה המאוחרות יותר.

כמו המסמכים הקודמים, מסמך זה קובע את תפקידו של הצי במסגרת מדיניות הביטחון של רוסיה, את יעדיו ואת כיוונו העיקריים של בניין הכוח הימי, ואת היקפה הגאוגרפי של פעילות זרוע הים. המסמך כולל גם את תיאור האיומים האפשריים. בפועל נקבע כי מקור האיום העיקרי בים הם ארה"ב ונאט"ו, אשר שואפות לעמדה דומיננטית באוקיינוס ולעליונות מוחלטת בים.<sup>6</sup> נקבע גם כי על חיל הים הרוסי "להיות כשיר להתמודדות עם ציים יריבים מתקדמים מבחינה טכנולוגית ומצויידים באמצעי לחימה בעלי רמת דיוק גבוהה", וכי רוסיה "תשאף לכך שלחיל הים הרוסי יישמר המקום השני בעולם מבחינת יכולת הלחימה"<sup>7</sup> – הציון השני משמש, בין היתר, הכרה בכך שצי ארה"ב הוא הראשון בעולם, ושרוסיה לא תשאף לבניית הצי השווה לזה האמריקני.

עם זאת, ייתכן כי ייעודו האמיתי של המסמך שונה ממטרתו המוצהרת. בראש ובראשונה, הוא מיועד לשנות (או אף לבטל) חלק מהקביעות העיקריות של המסמכים הקודמים, אך ללא הודעה מפורשת על כך. בנוסף לכך, ניתן להניח כי הופעתו היא סימן לכך שישומו של התוכניות הקודמות נתקל בקשיים רבים.

ייתכן שניתן להסביר את יעדו של המסמך הנדון לא בשינויי המצב הכלכלי או הפוליטי, שהסתמנו כבר בעת קבלת "הדוקטרינה", ולכן המסמך היה יכול להיות תגובה מאוחרת מאוד לשינויים הללו, אלא במסורת על פיה פועלת מערכת הממשל הרוסית בכלל והענף הצבאי-ביורוקרטי שלה בפרט.

ההבדל העיקרי בין המסמך הנדון לבין המסמכים הקודמים הוא בהיקף פעילות הצי הרוסי בזירות השונות. "הדוקטרינה הימית של הפדרציה הרוסית" משנת 2015, שהיא המסמך העיקרי הקובע את מדיניותה הימית של רוסיה, מפרטת את רוב הזירות הימיות הקיימות בעולם.<sup>8</sup> רשימתם של "הכיוונים העיקריים של המדיניות הימית הלאומית", המוצגת

5 "הדוקטרינה הימית של הפדרציה הרוסית לתקופה עד שנת 2020", אושרה על ידי נשיא רוסיה ב-27 ביולי 2001, פורסם באתר משרד החוץ הרוסי: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6B6Z29/content/id/462098](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6B6Z29/content/id/462098)

6 "יסודות המדיניות הימית של רוסיה לתקופה עד לשנת 2030", פרק 2, סעיף 24, תת-סעיף א'.

7 שם, פרק 5, סעיף 39.

8 "הדוקטרינה הימית של הפדרציה הרוסית", סעיפים 49–72. הפרסום באתר הרשמי של נשיא רוסיה [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

ב"דוקטרינה", כוללת את כל האוקיאנוסים ואף את "הזירה האנטרקטית".<sup>9</sup> המסמך החדש דן אפוא בכלליות בצורך של יכולת הפעילות בכל הזירות ("הבטחת אפשרות הנוכחות הממושכת של כוחות חיל הים במרחבי האוקיאנוס בעלי חשיבות אסטרטגית"),<sup>10</sup> אך באופן פרטני מדובר אך ורק בזירת הים השחור/הים התיכון.<sup>11</sup> ובזירה הארקטית. שאר הזירות מוגדרות כ"כיוונים אחרים שהם בעלי חשיבות אסטרטגית".<sup>12</sup>

לעומת הפרק המוקדש לתיאור זירות הפעילות של הצי, אשר שונה מהתיאור המופיע ב"דוקטרינה", הפרק הדין בבניין הכוח דווקא אינו שונה בהרבה מהפרק הזהה. בשנת 2015 נקבע כי על תעשיית הספנות הרוסית להתמודד עם הפיגור הטכנולוגי שלה, ולפעול לפיתוח טכנולוגיות מודרניות "מתוצרת בית" וליישומן בבניית הספינות, הן אזרחיות והן הקרביות.<sup>13</sup> המסמך משנת 2017 כולל משימות זהות, אך מפורטות יותר – נדרש לפעול להעלאת הרמה הטכנולוגית של הצי בכלל ושל אמצעי הלחימה בפרט, כולל שאיפה לכך שלאמצעי הלחימה ולתחמושת המודרניים יהיה מקום עיקרי בארסנל של הצי.<sup>14</sup>

כעיקרון, השינויים המופיעים בצו הנשיאותי בהשוואה למסמכים הקודמים בנושא זה אינם כה משמעותיים כדי להצדיק את הופעת המסמך. לדעתנו, ההסבר להופעתו הוא בעיקר בדברים שלא צוינו בו במפורש, ולהבנתם נדרשת היכרות של המסורת הביורוקרטית, על פיה פועלת המערכת הרוסית, ושל שורשיה הסובייטיים.

למרות השינויים הרבים שהתרחשו ברוסיה מאז התפרקותה של ברית המועצות בשנת 1991, נותרו המבנה הבסיסי ועקרונות הפעילות של מערכת הממשל סובייטיים ביסודם. זאת מכיוון שבניגוד לחלק מהמדינות של הגוש המזרחי לשעבר, החליטו המנהיגים של רוסיה הפוסט-קומוניסטית לא לבנות מחדש מערכת המשוחררת מהמורשת של המשטר הישן, אלא לאמץ את המערכת שירשו מבריה"מ ואת הפקידים שהתחילו את הקריירות שלהם במסגרת המערכת הסובייטית. החלטה זו גרמה לכך שבתקופה הפוסט-סובייטית נשמרו ברוסיה, במידה רבה, הן עקרונות פעילות של גופי הממשל, הן השפה הביורוקרטית והן אופן ההתייחסות לבעיות הדורשות פתרון ברמה המערכתית.

9 שם, סעיף 50.

10 "יסודות המדיניות הימית של רוסיה לתקופה עד לשנת 2030", פרק 3, סעיף 30, תת-סעיף ד'.

11 שם, פרק 4, סעיף 37, תתי-סעיפים ו', ז'.

12 שם, פרק 4, סעיף 37, תת-סעיף ז'.

13 "הדוקטרינה הימית של הפדרציה הרוסית", סעיפים 77–78. הפרסום באתר הרשמי של נשיא רוסיה [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

14 "יסודות המדיניות הימית של רוסיה לתקופה עד לשנת 2030", פרק 5, סעיף 43.

אחד מהעקרונות המרכזיים של פעילות המערכת הסובייטית היה הימנעות מאזכור ישיר של הבעיות הקיימות, ושליטת האפשרות של טעות מצד גורמי ממשל כלשהם. לפי נקודת המבט הרשמית, הדבר היה עלול לנפח את חשיבותן של "בעיות בודדות" ושל "חסרונות נקודתיים" ולפגוע במוניטין של המערכת הסוציאליסטית. עם זאת, ההנהגה הייתה זקוקה לאפשרות להבהיר את אי-שביעות רצונה מהגורמים הרלוונטיים, וגם ליידע את הגורמים הללו ואת הדרגים האחראיים על דרישות ועל שינויי המדיניות שבאו בתגובה לבעיות כלשהן. אומנם היה ניתן לעשות זאת באמצעות הפצת מסמכים מסווגים בקרב גורמי המערכת הסובייטית, אך לא לכל נציגיה היה סיווג מתאים לקריאת מסמכים אלו – מה גם שחלקם (כגון, האחראים לתעמולה בדרגים הנמוכים, או במקרה של הצבא, הקצינים הפוליטיים הזוטרים) היו צריכים להסביר את "קו המפלגה"<sup>15</sup> לאנשים שלא היו בעלי גישה לחומרים המסווגים. בנוסף לכך, היה צורך בעדכון כלל הציבור באשר לקווים הכלליים של המדיניות – וזאת, כאשר פעילות מערכת הממשל הייתה, למעשה, נטולת שקיפות כלשהי.

קווי היסוד של המדיניות הושמעו בנאומי המנהיגים הבכירים במליאות הנהגת המפלגה הקומוניסטית.<sup>16</sup> נאומים אלו שימשו בסיס לקבלת החלטות פרטניות יותר בכל התחומים.<sup>17</sup> לאחר מכן פורטו החלטות הנהגה במאמרי מערכת או "מאמרי כותרת" בחתימתם של גורמים בכירים. מאמרים אלו פורסמו בעיתונות המפלגתית או בעיתונים או כתבי עת מערכתיים. במקרה של הכוחות המזוינים היו אלו העיתון "Krasnaya Zvezda" ("הכוכב האדום") – הביטאון הרשמי של משרד ההגנה שעל תכניו ופרסומו הייתה אחראית המנהלת הראשית לעניינים הפוליטיים של הצבא, עליו היו מנויים כל הקצינים של הצבא הסובייטי, וכן הירחון "Morskoy Sbornik" ("הקובץ הימי") – הביטאון הרשמי של חיל הים. הכלי הזה נוצל גם כאשר ההנהגה הרגישה צורך למשוך את תשומת הלב לנושא זה או אחר, ומתן הוראות לפקידים רלוונטיים לא היה מספיק לכך.

עיקרון חשוב נוסף של הפעילות של המערכת הסובייטית, הן האזרחית והן הצבאית, הוא השאיפה להימנע לא רק מאזכור בעיות, אלא גם מביטול החלטותיה משל עצמה – זאת, מכיוון שהדבר יכול ליצור רושם של הודאה בטעות. לכן, במקרה שהחלטה זו או אחרת נראתה כשגויה או מיושנת, במקומה הוצאה החלטה חדשה שמרגע פרסומה הייתה הנחיה לפעילות וביטלה, בפועל, את ההחלטות ואת ההוראות הקודמות לה.

15 מושג "רשמי למחצה" שסימן את מדיניות המפלגה הקומוניסטית ברגע הנתון.

16 Hough, J. F., Fainsod, M. *How the Soviet Union is Governed*, (Cambridge, MA, 1979), p. 449 .16

17 Черняев, А. Шесть лет с Горбачёвым – Chernyayev, A. *Shest let s Gorbachevym (Six Years with 17 Gorbachev)*, (Moscow, 1993), p. 128

אם זיהתה ההנהגה בעיות שהיקפן דרש תגובה מעבר להוראות למספר גורמים אחראיים, ההוראה על פתרון לא ניתנה מעולם ישירות. כך, למשל, בסוף שנות ה-70 של המאה ה-20 פורסמה ב"קובץ הימי" סדרת מאמרים על חשיבות ההקפדה על הוראות הבטיחות בצי הסובייטי. המאמרים גם כללו אזכור של יחידות אשר הצטיינו בתחום זה. הסדרה פורסמה במשך תקופה של כתשעה חודשים, ודרג החותמים על המאמרים עלה – אם המאמר הראשון היה חתום קצין מדרג ביניים, האחרון נחתם על ידי ראש המנהל הפוליטי של "המטה הימי הראשי" – כלומר, של מטה חיל הים הסובייטי. הדבר העיד באופן ברור כי מצב הבטיחות בצי מידרדר, ופרסום המאמר של ראש המערך הפוליטי של הזרוע כולו היה סימן לכך שהיקף הבעיה היה חמור.

**מכאן, שלמסמך שנחתם בידי הנשיא פוטין ביולי השנה ישנן משמעויות נוספות החורגות מ'הפשט' של הכתוב:**

1. מיקוד תשומת הלב בזירת הים התיכון והים השחור ואי-אזכורן (או אזכור "בדרך אגב") של הזירות האחרות (מלבד הזירה הארקטית, שמקומה במסמך זה פחות חשוב מזה של זירת הים התיכון) הוא איתות, כי מרבית המשאבים ועיקר הפעילות ירוכזו בה. משתמע, שמדובר בהוראה על צמצום הפעילות בזירות ימיות אחרות, כאשר הדבר אינו מוזכר ישירות.

2. חזרה על ההוראות בדבר בניין הכוח שהופיעו כבר במסמכים הקודמים בנושא, ואף ברמת פירוט גבוהה יותר של הוראות אלו עשויה להיות סימן לכך, שיישום המדיניות שהותוותה קודם לכן מתעכב, ונוצר הצורך לחדד את ההוראות. העובדה, שההוראות חודדו על ידי הדרג הבכיר ביותר, כלומר הנשיא שהוא גם המפקד העליון של הכוחות המזוינים מעידה, ככל הנראה, על רציניות העיכוב.

על כן, ייתכן מאוד שמסמך "יסודות המדיניות הימית" אינו מעיד על תחילת השלב החדש בבניין הכוח הימי של רוסיה, אלא על הצטברות בעיות ועל מידת הרצינות שלהן, והדבר מאפשר להטיל ספק גם בהישגי "השלב הנוכחי", וגם בכך שהמטרה שנקבעה במסמך – להפוך את הצי הרוסי לשני בעולם מבחינת עוצמתו – היא מעשית.

צמצום פעילותו של הצי לזירה אחת או שתיים הוא, בראש ובראשונה, ויתור על הטענות למעמד הצי ככוח הגלובלי. יתרה מזו – בזירת הפעילות שסומנה כעיקרית (הים השחור והים התיכון) מילא עד כה הצי הרוסי תפקיד עזר בלבד, ולפי המסמך הנדון יישאר תפקיד זה ללא שינוי.

בנוסף לכך, מדובר, אומנם, בריכוז המשאבים לפעילות בים התיכון, אך ספק אם יביא הדבר להרחבת הפעילות, כי ההרחבה אינה מוזכרת במסמך אפילו לא באופן "הצהרתי".

זאת ועוד, פתרון בעיות בניין הכוח שפורטו במסמך בדרך עקיפה ידרוש גם הוא השקעת משאבים משמעותית, ועד שתושג התקדמות בפתרון הבעיות, קשה לצפות לעלייה כלשהי באיכות המעשית של הפעילות.

המשמעות של הדברים עבור ישראל היא כי נראה שרעיון הנוכחות הרוסית במזרח הים התיכון מקבל במסמך זה אישור מחדש ואף חיזוק. לפיכך ניתן לצפות כי הצי הרוסי ימשיך להפליג באזורנו, וזאת בין אם תימשך מלחמת האזרחים בסוריה או בין אם תסתיים בהשלטה מחדש של שלטונו של אסאד על מרבית שטחי המדינה.

עם זאת, ייתכן שלנוכח הבעיות הנרמזות בתחום בניין הכוח הימי, השיפוצים שהוכרזו בספינות הצי הגדולות "אדמירל קוזנצוב" ו"פיוטר הגדול" והבעיות הקיימות, ככל הנראה, בציוד הצי בספינות חדשות, סביר כי נוכחות רוסית זו לא תהיה באמצעות קבוצות קרב גדולות אלא על ידי ספינות אחרות שרובן יגיעו מזירות אחרות (ובעיקר זירת הים השחור וזירת האוקיינוס הצפוני) לפרקי זמן מוגבלים.