

ГЛАВА 9. СОКРАЩЕНИЕ ЯДЕРНЫХ ВООРУЖЕНИЙ: ДВУСТОРОННИЙ ПРОЦЕСС

Как указывалось в главе 1, ДНЯО стал возможен в результате исторического компромисса между ЯОГ и НЯОГ: последние приняли на себя обязательство не приобретать ядерного оружия в обмен на доступ к развитию атомной энергии в мирных целях и обещания ЯОГ вести дело к полной и всеобщей ликвидации этого оружия.

Определенные шаги в плане разоружения предпринимались и до заключения ДНЯО, уже в конце 1940-х и в 1950-е гг. Были внесены различные предложения, причем Советский Союз лидировал в мировом общественном мнении, настаивая на быстрой ликвидации и запрещении ядерного оружия. В 1963 г. был заключен Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, под водой и в космосе, который ограничил возможности по совершенствованию ядерного оружия.

Но к моменту подписания ДНЯО так и не были начаты серьезные переговоры о сокращении накопленных арсеналов ядерного оружия. По мысли НЯОГ, включенное в ДНЯО обязательство должно было ускорить этот процесс. Действительно, с 1969 г. начинаются полномасштабные переговоры об ограничении и сокращении ядерных вооружений. Итоги, однако, оказались скромнее, чем ожидалось 30 лет назад. Выяснилось, что разоружение сложнее и с политической, и с технической точки зрения.

Настоящая и следующая главы посвящены рассмотрению основных этапов и результатов переговоров о разоружении в период после подписания ДНЯО. Данная глава прослеживает историю двусторонних советско (российско)-американских переговоров об ограничении вооружений. С точки зрения многих специалистов, именно двусторонний контекст являлся «настоящим» разоружением, поскольку именно в этом формате рассматривалось закрытие программ модернизации и ликвидация носителей ядерного оружия. Многосторонние переговоры, которые, впрочем, не менее важны и фундаментальны, чем двусторонние, но имеют свою специфику, будут рассмотрены в главе 10.

Взаимосвязь между разоружением и нераспространением

Гонка ядерных вооружений часто определяется как «вертикальное распространение» в одном ряду с «горизонтальным», т.е. увеличением количества государств, владеющих этим оружием. Взаимосвязь между сокращением ядерных вооружений и международным режимом нераспространения определяется статьей VI ДНЯО, а также в статье VII и в некоторых пунктах преамбулы. Статья VI, в частности, гласит: «Каждый участник

настоящего Договора обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем». Из данной формулировки прямо следует, что отсутствие прогресса в деле сокращения ядерных вооружений может рассматриваться как нарушение Договора и, следовательно, подрывает самую его основу.

Статья VI дает в руки НЯОГ рычаг для воздействия на ЯОГ — юридически оформленное право требовать серьезных действий в направлении разоружения и право давать оценку тому, что достигнуто.

В то же время следует обратить внимание на расплывчатость формулировки. Статья не устанавливает ни сроков, ни порядка осуществления сокращений. ЯОГ обязаны лишь вести переговоры «в духе доброй воли», а подобные формулировки всегда оставляют значительный простор для интерпретации и споров о том, насколько действия того или иного участника договора соответствуют духу документа.

Соответственно, разногласия между ЯОГ и НЯОГ практически неизбежны, поскольку они могут руководствоваться разными критериями. Например, США могут считать обоснованным отказ от ратификации ДВЗЯИ, так же, как внутри России существовала значительная оппозиция Договору СНВ-2. Но другие государства могут и не согласиться с существом выдвигаемых США и Россией аргументов.

Разногласия между ЯОГ и НЯОГ в оценке достигнутого прогресса в деле сокращения ядерных арсеналов не утихали в течение всего существования ДНЯО. Серьезность этих разногласий проявилась, например в 1990 г., когда согласование заключительного документа КР ДНЯО закончилось неудачей, несмотря на то, что конец 1980-х гг. представлял собой период беспрецедентного динамизма в ядерном разоружении: в 1987 г. СССР и США заключили Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД), был достигнут значительный прогресс на переговорах по СНВ-1 (подписан в 1991 г.); было заключено немало соглашений меньшего масштаба. И все же, по мнению ряда НЯОГ, этого было недостаточно.

Существует, однако, и обратная связь: в отсутствие ДНЯО сокращение ядерного оружия фактически невозможно. В условиях, когда значительное число стран уже располагает ядерным оружием и отсутствуют сколько-нибудь значимые гарантии того, что их число не возрастет, трудно ожидать, что кто-то согласится отказаться от ядерного статуса или значительно сократить количество своего оружия. Напротив, намного сильнее были бы стимулы для наращивания и совершенствования арсеналов.

Есть и чисто техническое препятствие: трудно договориться об уровнях ядерного оружия в процессе поэтапного сокращения. Пример

СССР и США показывает, что даже двустороннее стратегическое взаимоотношение всегда базируется на какой-то форме баланса, который основан на примерном равенстве возможностей по нанесению ответного удара. Этот баланс может устанавливаться стихийно, а может определяться договорным путем; к последнему в значительной мере и сводятся переговоры о сокращении вооружений. Вместе с тем договориться о том, какие уровни и структура арсеналов воплощают баланс, крайне сложно — именно с этим главным образом связана большая продолжительность переговоров. Достичь договоренностей такого рода в многостороннем формате почти невозможно.

Наконец, есть третья форма взаимосвязи между разоружением и нераспространением. Только в последнее время и ЯОГ, и НЯОГ начинают понимать всю парадоксальность положения дел: чем активнее идет процесс ядерного разоружения, тем выше риски, связанные с ядерным распространением.

В краткосрочном плане речь идет о том, что в ходе разоружения высвобождаются большие количества расщепляющихся материалов, которые требуется должным образом хранить и перерабатывать. Эта задача решаема, хотя и требует как времени, так и значительных ресурсов (и с этой точки зрения некоторое замедление разоружения представляется практически неизбежным). Без надлежащих переработки и хранения эти материалы могут быть использованы несанкционированным образом, т.е., проще говоря, может произойти их утечка в страны или негосударственные образования, стремящиеся заполучить ядерное оружие в обход ДНЯО.

Аналогичным образом, когда удастся согласовать запрет на производство расщепляющихся материалов в военных целях, любое нарушение автоматически приведет к серьезной деформации всей системы международной безопасности. Поскольку запасы оружейных расщепляющихся материалов в конце концов значительно сократятся даже у ЯОГ, исчезнет и способность адекватно ответить возможному нарушителю.

Более долгосрочную проблему представляет то, что значение любого возможного нарушения будет возрастать по мере сокращения арсеналов. На фоне десятков тысяч боезарядов, стоявших на вооружении в годы «холодной войны» (только СССР и США имели каждый по 20-30 тыс. боезарядов), несколько боезарядов в руках у нарушителей режима ядерного нераспространения имели важное значение, но все же ситуацию можно было удержать под контролем. Когда арсеналы измеряются сотнями боезарядов, любое нарушение становится крайне опасным.

Таким образом, на определенном этапе взаимосвязь между нераспространением и разоружением может приобрести зеркальный характер: страны, у которых еще сохраняется ядерное оружие, могут еще более жестко поставить вопрос о резком

повышении эффективности гарантий против распространения. Кроме того, договоры должны будут носить универсальный характер, т.е. предусматривать участие всех стран.

Примером негативной взаимосвязи такого рода является намерение США развернуть национальную систему ПРО в нарушение соответствующего договора, даже рискуя вызвать демонтаж всей системы договоренностей о разоружении. В определенной мере такая политика США связана со все более устойчивым мнением, что сдержать распространение ядерного оружия не удастся: тайная ядерная программа Ирака, вопросы к Северной Корее и неожиданные испытания в Индии и Пакистане в 1998 г. вызвали плохо скрываемый пессимизм. Однако подрыв существующих режимов в области разоружения способен подтолкнуть многие другие НЯОГ к приобретению ядерного оружия; может получиться своего рода замкнутый круг.

Классификация мер по ядерному разоружению

Договоренности, имеющие своим предметом ядерные вооружения, могут быть классифицированы по предмету и по типу. По первому признаку различают договоренности, охватывающие стратегические и нестратегические, оборонительные и наступательные вооружения. Классификация по предмету является наиболее общепринятой и связана с тем, что основные участники переговорного процесса — США и Россия — располагают всеми категориями ядерного оружия.

Другая классификация основывается на типе договоренностей. Меры по разоружению могут принимать форму договоров и соглашений, которые, как правило, включают те или иные механизмы контроля (создавая так называемые формальные международные режимы), или односторонних (параллельных или полностью односторонних) шагов, воздержания от тех или иных действий, нарушающих ядерный баланс и т.д.

Каждый из этих вариантов имеет свои преимущества и недостатки. Договоры, как правило, требуют длительного переговорного процесса, тщательно выверенного баланса интересов и взаимных уступок; переговоры могут быть прерваны вследствие неблагоприятной политической обстановки или нежелания одной из сторон идти на уступки, которые она считает неприемлемыми. Стало почти правилом считать, что переговорный процесс не успевает за модернизацией вооружений, и в результате часто ликвидируются только устаревшие системы, в то время как более совершенные и часто более опасные остаются за рамками договора. Преимуществами юридически обязывающих соглашений являются определенность обязательств, сложность выхода (как

правило, выйти из договора можно только при определенных условиях и с заблаговременным предупреждением других участников, чтобы дать им возможность подготовиться к новой ситуации).

Неформальные договоренности, такие, как, например, односторонние параллельные обязательства, могут быть достигнуты очень быстро и, как правило, не требуют тщательной «подгонки» интересов и уступок. Их негативной стороной является то, что отказ от обязательств может произойти без предупреждения, односторонним решением. Подобные меры, как правило, не предусматривают систем контроля.

Сокращение стратегических ядерных вооружений

Стратегическими считаются: для МБР наземного (шахтного или мобильного) базирования — ракеты с дальностью свыше 5500 км; для баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) — ракеты с дальностью свыше 800 км; для авиации — тяжелые бомбардировщики (ТБ) с дальностью свыше 8 000 км (для России — Ту-95 и Ту-160, для США — Б-52, Б-1Б и Б-2). Кроме того, к числу стратегических вооружений причисляются крылатые ракеты воздушного (КРВБ) и морского базирования (КРМБ) с дальностью свыше 600 км.

Стратегические вооружения служат предметом четырех договоров. Два из них вступили в силу — ОСВ-1 (1972) и СНВ-1 (1991). Договор ОСВ-2 (1979) был снят с ратификации администрацией Джеймса Картера в начале 1980 г. в знак протеста против ввода советских войск в Афганистан; а Договор СНВ-2 (1993) ратифицирован обеими сторонами, но не вступил в силу.

ОСВ-1 (Соглашение об ограничении стратегических вооружений и Договор по ПРО)

Под названием ОСВ-1 понимается комплекс из двух документов — Временного соглашения о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (которое чаще и называется ОСВ-1) и Договор по ПРО, которые были подписаны одновременно 26 мая 1972 г.¹

¹ Различие между договором и соглашением имеет значение только для США, поскольку предусматривает разную процедуру ратификации: договоры требуют одобрения двумя третями голосов Сената — верхней палаты Конгресса, в то время как соглашение требует одобрения простого большинства (50% плюс один голос) обеих палат. Для СССР и России это различие не имеет значения: в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. оба термина взаимозаменяемы.

ОСВ-1 заморозил количество ПУ МБР и БРПЛ. ТБ остались не охваченными, поскольку сторонам не удалось договориться о том, какие самолеты должны подпадать под ограничения. США настаивали, что речь должна идти только о ТБ, достигающих территории одной стороны с территории другой, а Советский Союз ставил вопрос о так называемых «средствах передового базирования», т.е. о самолетах США, способных достичь СССР с американских баз в Западной Европе и других регионах. Поскольку авиация осталась за рамками соглашения, СССР получил «компенсацию» в виде более высокого уровня баллистических ракет².

В ходе переговоров ОСВ-1 были выработаны некоторые основополагающие принципы, которые легли в основу и дальнейших договоренностей.

Во-первых, Договор касался только вооружений, которые могли быть применены в одном пуске (вылете), и не затрагивал общего запаса вооружений (ограничены были только возможности быстрого перезаряжания шахт). Это отражало единое мнение относительно ситуации взаимного сдерживания (которое, впрочем, не было «озвучено» до конца 1980-х гг.): до тех пор, пока ни одна из сторон не имела возможности уничтожить стратегические ядерные силы другой стороны в первом ударе³, другая сторона сохраняла способность к ответному удару, и, следовательно, ядерная война оставалась невозможной.

Во-вторых, вооружения ограничивались опосредованно, через специальные правила зачета. Каждая пусковая установка рассматривалась как содержащая ракету независимо от того, находится в ней ракета или нет. Спутники и другие средства разведки (так называемые «национальные технические средства контроля») могли «засечь» только шахты МБР и подводные лодки, но не сами ракеты. Каждой из сторон было предпочтительнее считать, что все ПУ другой стороны содержат ракеты, и соответственно все они засчитывались в установленные уровни.

Договор по ПРО запретил развертывание систем противоракетной обороны национальной территории СССР и США, разрешив только две системы ПРО районов — вокруг

² Формальное неравенство установленных ОСВ-1 уровней послужило основанием для принятия в ходе ратификации «поправки Джексона», в соответствии с которой исполнительная власть США обязывалась обеспечить равные уровни для обеих стран на следующих переговорах. Это делало неизбежным включение в контекст ОСВ-2 всех видов стратегических вооружений, что, впрочем, и так отвечало намерениям сторон.

³ Традиционно считается, что для гарантированного уничтожения высокоукрепленной цели, такой, как шахта МБР, требуются как минимум две боеголовки (подводные лодки, находящиеся на боевом патрулировании, как правило, еще менее уязвимы). Соответственно, равенство пусковых установок моноблочных ракет (т.е. ракет с одной боеголовкой) теоретически гарантировало невозможность обезоруживающего удара.

столицы и одной из ракетных баз. Протокол 1974 г. сократил это количество до одной (СССР сохранил такую систему вокруг Москвы, а США оставили за собой право развернуть ее вокруг базы Гранд Форкс в Северной Дакоте). Каждая из этих систем могла развертываться в районе радиусом не более 150 км и включать не более 100 ракет-перехватчиков. Договор устанавливает ограничения на испытания ракет-перехватчиков. В частности, испытания могут проводиться только с оговоренных полигонов; испытание перехватчиков мобильного, морского, воздушного и космического базирования запрещены.

В основу Договора по ПРО легла та же логика, что и в соглашение по наступательным вооружениям, а именно — что предотвращение ядерной войны требует поддержания у каждой из сторон потенциала ответного удара, что в свою очередь предполагает «открытость» для ответного удара другой стороны. Содержащееся в первоначальном тексте Договора по ПРО право защищать столицу и одну базу МБР должно было способствовать реализации этой задачи — речь шла о сохранении контроля над СЯС и минимального числа МБР, которые могли бы быть использованы в ответном ударе. В то же время отсутствие полномасштабной обороны национальной территории другой стороны позволяло нанести ответный удар минимальными средствами. В силу этих соображений Договор по ПРО считается неотъемлемой предпосылкой процесса сокращения ядерных вооружений.

Опасность создания ПРО территории состоит в том, что объективно определить ее эффективность невозможно. Каждая из сторон исходила бы из худшего для себя варианта, считая, что другая сторона уже приобрела способность защититься от ответного удара, и продолжала бы наращивать наступательные и/или оборонительные вооружения. Поскольку потенциал преодоления системы ПРО до сих пор в несколько раз дешевле, чем развертывание обороны⁴, СССР и США рисковали сползти в непрекращающуюся гонку вооружений.

Следует отметить, что взгляды, которые легли в основу Договора по ПРО, не сразу пробили себе дорогу, в том числе и в Советском Союзе. В ходе встречи в Гласборо между Председателем Совета Министров СССР А.Н. Косыгиным и президентом США Линдоном Джонсоном в 1967 г. с советской стороны было заявлено, что системы ПРО не следует ограничивать, поскольку они являются оборонительным оружием и укрепляют безопасность сторон. Министр обороны США Роберт Макнамара, считающийся одним из «отцов» теории ядерного сдерживания, прочел целую

⁴ Например, по советской оценке середины 1980-х гг., меры по преодолению системы «звездных войн», предлагавшиеся администрацией Рейгана, обошлись бы примерно в десять раз дешевле, чем расходы США по созданию оборонительной системы (Черняев А. Шесть лет с Горбачевым. М., Прогресс-Культура, 1993, с.74).

лекцию по этой теме, но потерпел неудачу. Советские военные, однако, в полной мере оценили и поддержали предложение об ограничении систем ПРО и смогли убедить руководство в целесообразности начала переговоров по этой теме.

Судьба Договора по ПРО была непростой. В 1983 г. президент Рональд Рейган выступил с так называемой «стратегической оборонной инициативой» (СОИ), в соответствии с которой предусматривалось создание эшелонированной системы обороны территории США с элементами космического базирования (включая размещение на орбите лазеров с ядерной накачкой). Советский Союз настаивал на том, что НИОКР в этом направлении противоречили бы Договору по ПРО. Одновременно СССР указывал, что создание ПРО территории страны делало бы невозможным сокращение стратегических наступательных вооружений. СССР начал целую серию НИОКР с целью обеспечить «асимметричный» ответ на будущую американскую ПРО, разрабатывая наступательные вооружения, которые были бы способны преодолеть эшелонированную оборону с участием перехватчиков космического базирования.

Наивысшая точка дипломатического противостояния по вопросу о ПРО пришлась на 1986 г., когда в ходе встречи на высшем уровне в Рейкьявике М.С. Горбачев выразил готовность согласиться на американское предложение о ликвидации всех стратегических баллистических ракет (что давало бы, по крайней мере на определенное время, преимущества США) в обмен на отмену работ по СОИ. Рональд Рейган отверг это предложение. Вопросы о соблюдении Договора по ПРО и заключении договора СНВ-1 (см. ниже) были «разведены» только осенью 1989 г., когда СССР дал согласие на заключение последнего вне зависимости от того, предоставят ли США гарантии относительно Договора по ПРО. С учетом предусматриваемых Договором СНВ-1 высоких уровней на стратегические наступательные вооружения, а также технологических «заделов» по мерам противодействия СССР действительно мог «развязать» эти два вопроса без ущерба для своей безопасности.

Параллельно развивались разногласия относительно соблюдения Договора, связанные со строительством так называемой Красноярской радиолокационной станции (РЛС) с фазированной решеткой: Договор по ПРО разрешает строительство таких РЛС только по периферии национальной территории. Проблема состояла в том, что СССР решил развернуть станцию раннего предупреждения в глубине территории с целью избежать строительства двух РЛС в отдаленных труднодоступных районах; считалось, что это не создаст проблем, поскольку Красноярская РЛС не являлась РЛС ПРО. Американская сторона, однако, указывала, что вне зависимости от предназначения данная РЛС

подпадала под запрет Договора как РЛС с фазированной решеткой определенных параметров. Советский Союз, со своей стороны, поднимал вопрос о двух американских РЛС — в Туле (Гренландия) и Файлингздейл-Мур (Шотландия), которые, будучи размещены вне территории США, также, по мнению советской стороны, подпадали под действие положения, разрешающего их развертывание только по периферии национальной территории. Этот вопрос частично разрешился только в 1990 г., когда СССР согласился демонтировать Красноярскую РЛС; американские РЛС с фазированной решеткой, однако, не были запрещены.

В 1991 г. при подписании Договора СНВ-1 Советский Союз сделал заявление, что развертывание Соединенными Штатами системы ПРО территории страны может быть истолковано СССР как основание для выхода из СНВ-1. На этом споры 1980-х гг. по существу завершились, тем более, что администрация Джорджа Буша-старшего (пришла к власти в 1989 г.) значительно ограничила работы по ПРО, по существу свернув СОИ. В 1992 г. Джордж Буш выступил с предложением о создании системы обороны против ограниченных ударов (так называемой «Джи-Палс»), в которой было предложено участвовать и России; данная идея была поддержана рядом российских оборонных НИИ и предприятий, хотя в военном и политическом руководстве сохранялись серьезные сомнения. Обсуждение данного вопроса началось осенью 1992 г. После прихода к власти в США в начале 1993 г. новой администрации во главе с Биллом Клинтон активные работы по ПРО были свернуты, и диалог по этим вопросам не был продолжен.

Договор ОСВ-2

Сразу же после вступления в силу ОСВ-1 СССР и США приступили к переговорам о Договоре ОСВ-2⁵. Переговоры затянулись до 1979 г.

Новый договор должен был охватывать все стратегические вооружения, что требовало решить политически нелегкий вопрос об определении, какие самолеты должны считаться ТБ. Если СССР настаивал на включении в рамки договора всей американской авиации, способной достигать СССР независимо от дальности самолета, то США, отвергая это требование, со своей стороны стремились зачислить советский средний бомбардировщик Ту-22М в число тяжелых.

⁵ ОСВ-2 является договором в полном смысле этого слова, т.е. его ратификация в США требовала двух третей голосов сенаторов, однако палата представителей (нижняя палата Конгресса) не принимала участие в его одобрении.

Кроме того, новый договор должен был учесть появление новых видов стратегического оружия, прежде всего баллистических ракет с головными частями индивидуального наведения (РГЧ ИН). США испытали МБР с РГЧ ИН в 1968 г. и приступили к развертыванию в 1970 г., хотя уже тогда многие выступали за их запрет. СССР приступил к испытаниям МБР с РГЧ ИН в 1972 г. и начал развертывание в 1975 г. Затем началось оснащение РГЧ ИН и ракет морского базирования. Кроме того, в 1970-е гг. США приступили к разработке КРВБ большой дальности для развертывания на ТБ; через несколько лет за ним последовал СССР.

Создание баллистических ракет с РГЧ ИН и ТБ с КРВБ радикально изменило стратегический баланс, поскольку теоретически создавались предпосылки для приобретения потенциала первого обезоруживающего удара⁶. Конечно, способность к победе в ядерной войне не существовала никогда, даже в 1950-е — начале 1960-х гг., когда США имели огромное количественное преимущество над СССР. Другое дело, что значительное превосходство теоретически может быть использовано для получения политических преимуществ, а также дестабилизирует и политические, и военные взаимоотношения, поскольку отстающая сторона будет пытаться ликвидировать дисбаланс.

В этих условиях каждая из сторон должна была полагаться на стратегию ответного удара по предупреждению о ракетном нападении (получившую в СССР название «ответно-встречного удара»), при которой ошибка системы предупреждения могла иметь катастрофические последствия. Растущая уязвимость вооружений стимулировала их качественное совершенствование с прицелом на повышение живучести. В 1970-е гг. и СССР, и США полным ходом развернули работы по созданию мобильных МБР, точное нахождение которых было бы сложно отслеживать в реальном масштабе времени и, следовательно, было трудно уничтожить. СССР первым создал мобильную МБР, «Темп-2С», которая во второй половине десятилетия вышла на стадию развертывания.

⁶ Каждая ракета с РГЧ ИН могла уничтожить несколько целей. Крылатые ракеты, хотя и имели одну боеголовку, обладали высокой скрытностью полета (что сокращало время предупреждения и делало потенциальный удар неожиданным). Кроме того, они были точнее баллистических ракет и могли уничтожать высокоукрепленные цели, такие, как ракетные шахты и командные пункты.

Для уяснения причин, по которым эти вооружения считаются дестабилизирующими, достаточно рассмотреть упрощенную модель стратегического баланса в условиях равенства по пусковым установкам (принцип ОСВ-1). Если каждая сторона имеет по 100 моноблочных ракет, то после первого удара одной из сторон другая сторона сохранит порядка 50 ракет для ответного удара (при условии, что для уничтожения одной шахтной пусковой установки требуется две боеголовки). Если же каждая ракета оснащена, допустим, пятью боеголовками, то нападающая сторона может полностью уничтожить все 100 ракет другой стороны и сохранит еще 300 боеголовок. То есть она приобретет потенциал первого обезоруживающего удара и сможет «победить» в ядерной войне.

Соединенные Штаты начали разработку МБР МХ, которая так и не была развернута в мобильном варианте.

Стремясь стабилизировать стратегическое взаимоотношение, СССР и США, однако, преследовали также свои собственные интересы и исходили из разных концепций стабильности. При этом если американская концепция была достаточно хорошо разработана и «озвучена» в многочисленных выступлениях и работах независимых специалистов, то советские взгляды в то время не были изложены открыто, хотя их существо можно понять из анализа позиции СССР.

США предложили достаточно строгую классификацию различных видов стратегического оружия по их воздействию на стратегическую стабильность. При этом наиболее «стабилизирующими» оказались именно те системы, в которых США имели преимущество — БРПЛ и ТБ. Наиболее дестабилизирующими были объявлены МБР с РГЧ ИН⁷.

Советский Союз, де-факто признавая дестабилизирующие свойства МБР с РГЧ ИН⁸, указывал также на то, что американские БРПЛ новейшей модификации «Трайидент-2» обладают высокой точностью и способны поражать высокоукрепленные цели, т.е. реально могут использоваться как средство первого, обезоруживающего удара. То же относилось и к ТБ с КРВБ.

Сложность переговоров и в то время, и в дальнейшем была связана с исторически и географически обусловленными различиями между структурами СНВ двух стран. США имели две трети боезарядов на подводных лодках и ТБ. СССР, напротив, традиционно отдавал приоритет МБР. Переходить на американскую структуру для СССР было не просто дорого, но и контрпродуктивно: выходы в открытый океан были неудобны и в значительной мере могли контролироваться противолодочной обороной США и их союзников, а отсутствие передовых баз заставляло ТБ проделывать длинный путь и снижало полезную нагрузку.

Итогом длительных и сложных переговоров был компромисс. Договор ОСВ-2 установил равные уровни стратегических

⁷ МБР с РГЧ ИН являются наиболее привлекательной целью и поэтому «притягивают» к себе первый удар: нападающая сторона стремится уничтожить их в первую очередь. Соответственно, сторона, имеющая наибольшее количество МБР с РГЧ ИН, держит их в наивысшей степени готовности для пуска по предупреждению из боязни потерять их. Другой, связанный с этим аргумент состоит в том, что поскольку МБР с РГЧ ИН столь уязвимы, то их единственным предназначением может быть только использование в первом ударе; на основе этого в США в 1970-е и 1980-е гг. была создана целая серия теорий, стремившихся доказать, что СССР пытается приобрести потенциал первого удара.

⁸ Впервые дестабилизирующая роль МБР с РГЧ ИН была открыто признана министром обороны России Павлом Грачевым летом 1992 г., когда он обосновывал целесообразность согласия на запрет таких средств в рамках Договора СНВ-2. *Известия*, 6 июня 1992.

носителей — МБР, БРПЛ и ТБ — по 2 400 единиц для каждой стороны и предусмотрел даже небольшое сокращение до 2 250.

Внутри общих уровней были установлены подуровни, призванные учесть наличие средств с РГЧ ИН. Подуровни были построены по «принципу матрешки», который стал общепринятым подходом к ситуациям аналогичного рода.

Конкретно, договор установил предельный подуровень в 1 320 единиц на количество носителей с более чем одним боезарядом, а именно МБР и БРПЛ с РГЧ ИН, а также ТБ с КРВБ (тяжелые бомбардировщики с оружием малой дальности приравнялись к моноблочным ракетам⁹). Внутри него был установлен подуровень в 1 200 единиц для МБР и БРПЛ с РГЧ ИН. Наконец, внутри подуровня для баллистических ракет с РГЧ ИН был установлен подуровень для МБР с РГЧ ИН в 820 единиц.

Структура подуровней ОСВ-2 создавала своего рода «улицу с односторонним движением» для «перелива» носителей из одной категории в другую. Можно было развернуть 2 400 моноблочных МБР, но нельзя более 820 МБР с РГЧ ИН. Можно было за счет сокращения количества МБР с РГЧ ИН до нуля развернуть 1 320 БРПЛ с РГЧ ИН, но обратная процедура была запрещена. То есть Договор в определенной мере предписывал структуру СНВ каждой из сторон.

Все же, хотя вооружения, составлявшие основу советского арсенала, оказались предметом наиболее строгих ограничений, подуровни были достаточно высоки, чтобы удовлетворить интересы СССР. Далеко не случайно советские программы модернизации стратегических вооружений в 1980-е гг. укладывались в рамки ОСВ-2. Впрочем, то же можно сказать и о США.

ОСВ-2 установил некоторые ограничения на модернизацию, в частности, каждая из сторон могла создать не более одного нового типа МБР¹⁰.

Более сложная структура договора потребовала и усложненного зачета. В дополнение к правилу, что каждая пусковая установка рассматривалась как содержащая ракету, было введено «правило типа». Тип ПУ можно было различить со спутников, и если из

⁹ При этом стороны исходили из того, что ТБ с оружием малой дальности (ракетами или бомбами свободного падения) должен войти в зону действия ПВО другой стороны и может быть сбит до того, как он использует оружие. ТБ с КРВБ может произвести пуск с безопасного расстояния, и в пределы территории другой стороны проникают несколько боезарядов.

¹⁰ США планировали в качестве нового типа МБР МХ («Пискипер»). СССР, однако, развернул в 1980-е гг. два новых типа ракет. Мобильная МБР с 10 боеголовками на железнодорожной ПУ РТ-23 (СС-24 по американской классификации) была зачислена как новый тип, а грунтовая мобильная МБР РТ-2П «Тополь» (СС-25) была объявлена модификацией старой моноблочной шахтной МБР РТ-2 (СС-13), поскольку она укладывалась в предусмотренные договором пределы модернизации существующих типов.

любой ПУ определенного типа когда-либо запускалась ракета с РГЧ ИН, то все ПУ этого типа считались содержащими ракеты с РГЧ ИН. Для ТБ было введено понятие «функционально обусловленных внешне наблюдаемых признаков», по которым самолеты с КРВБ можно было отличать от самолетов, не способных нести КРВБ.

Правила засчета и система ограничений диктовались возможностями национальных средств контроля. СССР твердо выступал против инспекций на местах, поэтому иного выхода, как правило типа, не было. СССР даже пошел на существенные потери: именно невозможность надежно проконтролировать из космоса количество мобильных МБР послужило самым сильным аргументом, с помощью которого США добились запрета этих средств. В конце 1980-х гг., впрочем, выяснилось, что готовность США к широкомасштабным инспекциям на местах была в значительной мере политическим лозунгом и средством давления на СССР.

Единственным существенным нововведением в мерах контроля стал запрет на шифрование телеметрической информации, передаваемой с борта ракет во время испытательных пусков. По существу, стороны согласились открыть для прослушивания другой стороной важные данные, которые были призваны обеспечить контроль за соблюдением параметров модернизации, ограничением количества боеголовок на ракетах и т.д. Кроме того, в рамках обмена данными Советский Союз впервые предоставил информацию о количестве баллистических ракет каждого типа; до этого советская сторона использовала только американскую информацию¹¹.

Как отмечалось выше, Договор ОСВ-2 не был ратифицирован Соединенными Штатами. В начале января 1980 г. Джеймс Картер отозвал его из Сената. Впрочем, проведенные осенью 1979 г. слушания показали, что ратификация была под вопросом в любом случае. Советско-американские отношения быстро ухудшались, сползая к состоянию, которое в начале 1980-х гг. получило название «второй холодной войны».

Итоги 1970-х гг. нельзя оценить однозначно. Вне всякого сомнения, удалось начать процесс ограничения стратегических вооружений. Были заключены первые соглашения, отработаны принципы подхода к решению разоруженческих задач. Следует особо выделить заключение Договора по ПРО, который уже сам по себе предотвратил новый, особо опасный виток гонки вооружений с непредсказуемыми последствиями и создал основу для ограничения и сокращения наступательных вооружений.

¹¹В связи с этим обменом данными в Советском Союзе были придуманы специальные обозначения типов, которые не использовались более ни для каких целей; МБР обозначались как РС с соответствующим цифровым индексом, а БРПЛ как РСМ с цифровым индексом.

Вместе с тем итоги десятилетия оказались скромными. Было остановлено развертывание новых ПУ, но число боезарядов многократно возросло вследствие внедрения РГЧ ИН. В итоге стратегическая стабильность в 1970-е гг. скорее снизилась. За рамками договоренностей осталось ядерное оружие нестратегической дальности.

Советско-американские переговоры о разоружении в 1970-е гг. наглядно продемонстрировали противоречие между национальным характером принятия решений и международной значимостью проблемы. При том, что СССР и США придерживались единой точки зрения на необходимость сокращения ядерных вооружений, они существенно расходились в представлениях о том, как конкретно осуществлять эти сокращения, в частности, как учитывать различия в структурах их ядерных арсеналов. Свою роль играли различия в политических и экономических системах.

Трудно точно сказать, насколько ОСВ-1 и ОСВ-2 соответствовали обязательствам по статье VI ДНЯО. СССР и США могли заявить, что они вели дело добросовестно, и ссылаться на другую сторону и объективные трудности для объяснения скромных результатов, но многие НЯОГ имели свою точку зрения.

СНВ-1

Начало 1980-х гг. ознаменовалось глубоким кризисом в процессе сокращения вооружений. Новая администрация США пришла к власти с убеждением, что спешить с переговорами не следует: сначала нужно нарастить и модернизировать ядерные вооружения, а потом уже вести переговоры, причем более жестко добиваться своего. И хотя под мощным давлением американской общественности и союзников по НАТО переговоры пришлось все-таки возобновить, никакой спешки не было. Президент Рейган, провожая в Женеву на первый раунд новых переговоров главу делегации Эдварда Рауни, даже подарил ему ковбойские штаны, подбитые кожей, с пожеланием «пересидеть русских».

Начавшиеся весной 1982 г. переговоры получили название ОССВ («ограничение и сокращение стратегических вооружений»), впоследствии видоизмененное в СНВ («сокращение наступательных вооружений»); соответственно ставший их результатом договор получил название СНВ-1. Переговоры были прерваны в конце 1983 г., когда Советский Союз отказался назначить дату нового раунда в знак протеста против начавшегося в Западной Европе развертывания американских средств средней дальности (см. следующий раздел), и возобновились в марте 1985 г. (по советской трактовке — начались новые переговоры, откуда и новое название).

Резко негативное воздействие на положение дел имело выдвижение Рональдом Рейганом в 1983 г. СОИ. Начатые в 1985 г. переговоры проходили в формате трех взаимосвязанных групп — по космическим вооружениям, стратегическим наступательным вооружениям и по оружию средней дальности; эта структура отразила взаимосвязь как оборонительных и наступательных вооружений, так и оружия стратегической и средней дальности (т.е. вопрос о «средствах передового базирования», вставший в ходе ОСВ-1).

До осени 1986 г. переговорный процесс практически стоял на месте. В январе 1986 г. М.С. Горбачевым была выдвинута программа ликвидации всего ядерного оружия в течение 15 лет. Хотя она и имела несомненный пропагандистский компонент, удалось изменить политико-психологический климат и выдвинуть некоторые вполне практические предложения, позволившие оживить переговоры.

Осенью 1986 г. в ходе встречи на высшем уровне в Рейкьявике (Исландия) М.С. Горбачев и Рональд Рейган вплотную подошли к договоренности о сокращении на 50% стратегических вооружений. Договоренность сорвалась, поскольку они разошлись в вопросе о немилитаризации космоса.

После подписания в декабре 1987 г. Договора о РСМД стратегические вооружения заняли центральное место в повестке дня, и летом 1991 г. был подписан Договор СНВ-1. Он вступил в силу только в декабре 1994 г., поскольку после распада СССР потребовалось сначала урегулировать вопрос о неядерном статусе Белоруссии, Казахстана и Украины.

Отличительной чертой Договора СНВ-1 стало ограничение количества не ракет, а ядерных боезарядов, которые могли бы быть использованы в одном пуске (вылете). Их количество было ограничено уровнем 6 000. В соответствии с «принципом матрешки» не более 4 900 из них могло быть развернуто на баллистических ракетах; а из них не более 1 100 на мобильных МБР и не более 1 540 на тяжелых МБР¹². Число стратегических носителей ограничивалось уровнем 1 600, хотя при ограничении количества боезарядов ограничивать носители, в общем, не требуется.

Правила засчета в основном следовали той же системе допущений, что и в 1970-е гг. Каждая пусковая установка определенного типа считалась содержащей ракету определенного типа, а за каждым типом ракеты засчитывалось определенное количество боеголовок. Таким образом, общее количество боеголовок на баллистических ракетах можно было узнать, подсчитав ПУ. Сложнее дело обстояло с ТБ: за каждым засчитывается не максимальное количество боезарядов, а условное. Основанием для такого решения стало заявление США о том, что ТБ обычно не несут

¹² Существует только один тип тяжелых МБР — советские Р-36 и ее модификации (SS-9 и SS-18 по американской классификации). Все остальные МБР считаются «легкими»; тяжелых БРПЛ не существует и их создание запрещено.

полную нагрузку. После длительных сомнений СССР согласился, оговорив для себя более приемлемые параметры максимальной и засчетной загрузки ТБ.

За счет разницы между реальным и засчетным количеством боезарядов ТБ возник разрыв между установленным по договору уровнем 6 000 боезарядов и реальным, которое для США составляло бы приблизительно от восьми до девяти тысяч боезарядов, а для СССР по подсчетам конца 1980-х гг. могло превышать 7 000 (США имели намного больше ТБ, чем СССР). Таким образом, по сравнению с существовавшим в то время уровнем в 10-12 тыс. боезарядов для каждой из сторон сокращение арсеналов составило не более 30%. Следует учитывать, впрочем, что преимущество США создавалось в основном за счет ядерных вооружений малой дальности на ТБ, которые засчитывались как один боезаряд, СССР эти вооружения не развивал.

Предусмотренные Договором СНВ-1 сокращения в основном коснулись устаревших вооружений, которые могли быть сокращены сравнительно безболезненно. В значительной мере это произошло потому, что США возражали против сокращения новейших систем оружия, таких, как БРПЛ «Трайдент-2» и КРВБ, в то время как СССР отказывался от сокращения своих МБР с большим числом боеголовок в отсутствие американских уступок¹³.

При всем при том, стабилизация стратегического взаимоотношения позволяла говорить о более глубоких сокращениях на следующем этапе, главным образом за счет постепенного обращения вспять негативных последствий принятия на вооружение РГЧ ИН. В отличие от ОСВ-2, СНВ-1 не запретил мобильные МБР¹⁴, и, таким образом, на фоне общего сокращения количества боезарядов доля малоуязвимых систем оружия начала расти. Кроме того, СНВ-1 модифицировал классическое правило типа и разрешил снижать число боезарядов на баллистических ракетах¹⁵, что также способствовало укреплению стратегической

¹³ Например, США добились выведения за рамки СНВ-1 КРМБ большой дальности, которые по своим боевым возможностям равнялись КРВБ. Удалось только добиться одностороннего обязательства США не наращивать количество ядерных КРМБ сверх 880 единиц, но это обязательство было выведено за формальные рамки договора.

¹⁴ В течение нескольких лет США настаивали на запрете этих систем, аргументируя свою позицию сложностями контроля, но на этот раз СССР занял жесткую позицию, и США должны были снять свое требование в обмен на согласование приемлемой системы контроля.

¹⁵ В соответствии с правилом типа за каждой ракетой засчитывалось максимальное количество боезарядов, с которым она была испытана. Например, все советские БРПЛ СС-Н-18 должны были засчитываться с семью боезарядами, поскольку именно с этим числом они испытывались, хотя реально СССР к тому времени развертывал эти ракеты с тремя боезарядами. СНВ-1 позволил закончить снятие лишних боезарядов с ракет этого типа. Аналогичное правило распространялось и на другие типы баллистических ракет. Каждая из сторон имела равные права по снижению числа боезарядов на баллистических ракетах.

стабильности. Совместное заявление о дальнейших переговорах по СНВ, принятое М.С. Горбачевым и Джорджем Бушем в июне 1990 г., предусматривало движение в том же направлении, т.е. при более глубоких сокращениях должна была еще больше повыситься стратегическая стабильность, в том числе за счет снижения концентрации боеголовок на баллистических ракетах.

Принципиально новым элементом СНВ-1 стала мощная система контроля. Договор предусматривает всесторонний обмен данными, которые постоянно обновляются и позволяют точно знать, где и сколько находится ракет или ТБ каждого типа. Технические характеристики ракет контролируются за счет обязательной передачи нешифрованной телеметрической информации в ходе летных испытаний. Проводятся 13 различных видов инспекций, включая, например, проверку числа ракет на каждом объекте, количества боеголовок на баллистических ракетах и т.д. На постоянной основе контролируются заводы по производству ракет, что позволяет каждой из сторон точно знать, сколько ракет определенных типов имеет другая сторона.

Распад СССР и Договор СНВ-2

После распада СССР в конце 1991 г. на первое место вышел вопрос о судьбе советского арсенала, который оказался разбросанным, помимо России, на территориях трех республик — Украины, Казахстана и Белоруссии. Переговоры СНВ-2, начавшиеся фактически в январе 1992 г., проходили в условиях сложной многоуровневой «игры», включавшей собственно сокращение вооружений, судьбу ядерного оружия, оставшегося вне России, потребность России в экономической помощи и ряд других факторов.

Сразу после событий августа 1991 г. США выступили со своей старой инициативой о ликвидации всех МБР с РГЧ ИН¹⁶, выдвинув аргумент, что это помогло бы ликвидировать все МБР на территории Украины и Казахстана. Однако еще существовавший тогда Советский Союз отверг американское предложение как предусматривавшее неприемлемую ломку сложившейся структуры СНВ. В январе 1992 г. в ходе визита в США Б.Н. Ельцин предложил ликвидировать все баллистические ракеты с РГЧ ИН, т.е. включая и БРПЛ. Это предложение было отвергнуто

¹⁶В ходе переговоров о Совместном заявлении о дальнейших переговорах в 1990 г. США выдвинули предложение о полной ликвидации МБР с РГЧ ИН, которое было отвергнуто СССР. В интересах укрепления стратегической стабильности СССР был готов снизить концентрацию боеголовок на баллистических ракетах.

американцами¹⁷. Обмен мнениями по будущему СНВ-2 продолжался безрезультатно и практически прекратился в марте.

Тем временем начали осложняться отношения с Украиной по вопросу о ядерном оружии. Складывалось впечатление, что руководство этой страны всерьез рассматривает вопрос о принятии статуса ЯОГ; если бы это произошло, то весьма вероятно, что по пути Украины мог бы последовать и Казахстан. В отсутствие у России реальных рычагов влияния на позиции этих стран США в значительной мере держали в своих руках решение вопроса о статусе бывших советских республик. Это обусловило определенную степень готовности более внимательно отнестись к американским предложениям, включая ликвидацию МБР с РГЧ ИН.

Большую роль сыграло и то, что в течение весны стала очевидна необоснованность расчетов на сохранение не только единых стратегических сил, но и единого военно-промышленного комплекса. Поскольку производство современных МБР с РГЧ ИН осталось на Украине (Днепропетровское НПО «Южное»), Россия встала перед выбором: развернуть соответствующее производство на своей территории или согласиться на ликвидацию этого класса ракет. В условиях сложного экономического положения второй выход был единственно возможным.

С учетом этих соображений было решено принять американское предложение о ликвидации МБР с РГЧ ИН, но проведенные российскими военными расчеты показали, что изменение структуры арсенала не станет катастрофически дорогим только при условии очень глубоких сокращений — предпочтительно до 2 500 боезарядов, максимум 3 000. Соответствующие предложения были внесены на Лиссабонской встрече министров иностранных дел в мае 1992 г., которая возобновила процесс переговоров¹⁸.

В июне 1992 г. в ходе встречи на высшем уровне в Вашингтоне Б.Н. Ельцин и Джордж Буш приняли совместное заявление, в котором были очерчены основные параметры будущего Договора СНВ-2, которые включили ликвидацию МБР с РГЧ ИН. России, однако, пришлось согласиться на более высокий уровень боезарядов по будущему договору — 3-3,5 тыс., что явилось

¹⁷ Собственно, оно было неприемлемо и для России, поскольку оставляло бы только несколько сотен моноблочных мобильных МБР и горстку ТБ (все БРПЛ СССР и США имели РГЧ ИН). США при этом сохраняли бы значительную по размеру группировку ТБ с КРВБ. Можно предположить — хотя точных свидетельств на этот счет не имеется, — что выдвижение этого предложения преследовало цель заблокировать переговоры путем выдвижения заведомо неприемлемого предложения до тех пор, пока американская позиция не изменится.

¹⁸ На этой встрече также решались вопросы неядерного статуса других бывших республик СССР (см. главу 7).

компромиссом между исходными позициями¹⁹. Эти сокращения должны были быть завершены к 2003 г.²⁰

Договор СНВ-2 был подписан 3 января 1993 г., уже после выборов в США, на которых победил Билл Клинтон. Сенат США дал «совет и согласие» на ратификацию Договора в 1996 г. В России Договор был ратифицирован только в апреле 2000 г.

Ключевым недостатком СНВ-2 является не столько сама по себе ликвидация МБР с РГЧ ИН, сколько несоответствие этой меры реальным экономическим и финансовым возможностям России, а также срокам сокращений.

Кроме того, Договор ограничивал возможности России по использованию имеющейся инфраструктуры и вооружений. Так, первоначально планировалось использовать для развертывания моноблочных МБР шахты от подлежащих ликвидации тяжелых МБР, однако после упорных возражений американской стороны было разрешено использовать только 90 шахт из 154. Аналогичным образом, Россия планировала снизить количество боеголовок до одной на всех 170 МБР УР-100Н (СС-19), однако ей пришлось согласиться на то, что эта операция может производиться только на 105 ракетах. В то же время США выговорили себе право на практически неограниченное использование процедуры снижения заявленного числа боеголовок МБР «Минитмен-3» и БРПЛ «Трайдент-2» и на вывод из зачета 100 ТБ путем их «перезаявления» в качестве носителей неядерного оружия. В результате США приобрели значительный так называемый «возвратный потенциал», т.е. способность быстро нарастить свой стратегический арсенал (примерно на 50%) в случае прекращения действия Договора. Поскольку Россия должна была уничтожить все МБР с РГЧ ИН, кроме устаревших 105 УР-100Н, ее возвратный потенциал минимален.

Положительной чертой СНВ-2 по сравнению с предыдущим договором явилось изменение правил зачета вооружений ТБ: «условный зачет» был ликвидирован, и в уровень 3-3,5 тыс. боезарядов засчитывались все вооружения ТБ, как КРВБ большой дальности, так и оружие малой дальности. Это явилось значительной уступкой США, которые лишились нескольких тысяч «спрятанных» боезарядов.

¹⁹ Ясно, что реальное значение имеет только верхняя планка.

²⁰ Указание даты завершения сокращений является редким исключением: как правило, подобные договоры предусматривают «период» сокращений (например, СНВ-1 устанавливает семилетний срок с момента вступления в силу). Затягивание ратификации с каждым годом сокращало срок выполнения договора, который и без того требовал непосильных расходов. Кроме того, договор предусматривал, что при наличии американской помощи договор должен был быть выполнен даже раньше — к 2000 г. В условиях программы Нанна-Лугара (рассматривается в главе 14) более короткий срок становился фактически неизбежным.

Несмотря на это, российское руководство последовательно выступало за ратификацию СНВ-2. Руководство Министерства обороны доказывало, что при всех недостатках вступление СНВ-2 в силу больше отвечает интересам России, чем его отсутствие, при котором стратегический баланс определялся бы условиями СНВ-1, дававшего США еще большее преимущество. На судьбу СНВ-2 влияли и события, напрямую с ним не связанные. Ратификация срывалась несколько раз. Ухудшение российско-американских отношений в связи с расширением НАТО в 1997 г. сделало ратификацию практически нереальной. Весной 1998 г. почти подготовленная ратификация сорвалась из-за конфликта между президентом РФ и Госдумой по поводу назначения премьер-министра. В декабре 1998 г. СНВ-2 был снят с голосования в знак протеста против бомбардировки Ирака США и Великобританией. Наконец в марте 1999 г. практически гарантированная ратификация СНВ-2 была сорвана начавшейся войной НАТО на Балканах. «Злоключения» СНВ-2 показали, что в 1990-е гг. вопрос сокращения СНВ потерял прежнюю остроту, прежде всего вследствие явного снижения угрозы ядерной войны. В 1970-е — 1980-е гг. договоры были менее уязвимы по отношению к другим вопросам.

В течение 1990-х гг. российская дипломатия неоднократно и не без успеха предпринимала попытки изменить положение дел. 26 сентября 1997 г. был подписан Протокол, который продлил срок выполнения СНВ-2 до 2007 г., что позволило снизить расходы на его выполнение.

Подводя итоги переговоров о сокращении стратегических вооружений периода «холодной войны» (включая СНВ-2, который в своих основных чертах явился продолжением прежних договоров), следует указать на противоречивость, неполноту результатов немалых усилий, потраченных двумя крупнейшими ядерными державами.

Во-первых, сокращение вооружений вплоть до СНВ-2 было сравнительно незначительным. Соглашение ОСВ-1 и Договор ОСВ-2 смогли лишь заморозить количество стратегических носителей ядерного оружия, однако широкомасштабная модернизация, включая прежде всего оснащение баллистических ракет РГЧ ИН, ТБ крылатыми ракетами большой дальности, а также развертывание КРМБ, привели к огромному росту как количества боезарядов, так и боевых возможностей оружия. Достижение своего пика к концу 1980-х гг. арсеналы подверглись только примерно 30-процентному сокращению в соответствии с СНВ-1 (выполнение этих мер закончилось в 2001 г.). Договор СНВ-2, предусматривающий существенно более глубокие сокращения, не вступил в силу, да и в любом случае его выполнение могло завершиться только к 2007 г. (кроме того, поскольку с американской стороны сокращения должны были

осуществляться в основном за счет «разгрузки» баллистических ракет, сохранялся значительный «возвратный потенциал»).

В то же время анализ переговорного процесса продемонстрировал, что широко распространенное мнение о том, что «переговорщики не успевают за модернизацией», неверно. Сами по себе переговоры занимали не так уж много времени — как правило от двух до четырех лет (СНВ-2 стал исключением — переговоры заняли лишь примерно полгода). Потери времени накапливались из-за недостатка политической воли, подмены серьезных переговоров имитацией диалога (как это случилось в начале 1980-х гг.). Это означает, что при наличии политической воли даже самые сложные вопросы могут быть решены в разумные сроки.

Во-вторых, подходы к ядерному разоружению были продиктованы прежде всего стремлением снизить вероятность внезапного первого удара. Соответственно, внимание было обращено прежде всего на ограничение и сокращение вооружений, которые могли быть использованы в одном пуске/вылете. Запасы ядерных боеприпасов не только не ограничивались, но и вообще не были предметом переговоров, так же как и запасы оружейных расщепляющихся материалов.

В то же время этап концентрации по преимуществу на развернутых вооружениях был, видимо, неизбежен: в конце концов, они действительно представляют наибольшую опасность. Предпринятые в течение 1970-х и 1980-х гг. шаги позволили в 1990-е гг. обратить более пристальное внимание на другие проблемы, такие, как запрещение производства расщепляющихся материалов (см. следующую главу), и сформировали повестку дня на будущее.

В-третьих, значительные, возможно даже чрезмерные усилия были затрачены на то, чтобы в максимальной степени уравнивать возможности арсеналов и сделанные каждой из сторон уступки. На деле — и это отчетливо проявилось в конце 1980-х — начале 1990-х гг. — стратегическое взаимоотношение является достаточно эластичным и позволяет проявлять на переговорах более высокую степень гибкости, чем казалось в период «холодной войны», характеризовавшийся взаимной подозрительностью и порой чрезмерно математизированными, формальными методиками расчета ядерного баланса. Преодоление преимущественно политических и социально-экономических противоречий может позволить достичь существенно более быстрого прогресса в вопросах разоружения.

К успехам этого периода можно отнести достижение определенной ясности относительно принципов стратегической стабильности. Уже сам по себе переход от утверждения на переговорах принципа полного количественного равенства, воплощавшего в себе идею «взаимного гарантированного уничтожения», к идее неприемлемого ущерба в ответном ударе

позволил значительно повысить гибкость переговорных позиций. В то же время яснее стали и пределы такой гибкости.

В-четвертых, к числу несомненных достижений 1980-х гг. следует отнести прогресс в вопросах контроля, общей транспарентности, без которой дальнейшее продвижение в вопросах разоружения было бы просто невозможным. В течение буквально нескольких лет в конце 1980-х гг. был совершен настоящий прорыв от принятия самой идеи инспекций на местах (впервые они были согласованы в Стокгольмском документе по мерам доверия 1985 г. и включали посещения маневров иностранными наблюдателями) к полномасштабным инспекциям с коротким сроком предупреждения на объектах, которые традиционно относятся к наиболее чувствительным. Огромных масштабов достиг обмен как информацией о количествах и местах развертывания вооружений, так и информацией иных видов, например, полный обмен телеметрической информацией, получаемой при пусках ракет.

Достижения этого периода позволяют сегодня с уверенностью ставить вопрос о проведении еще более интрузивных инспекций, которые могут потребоваться, например, для договоренностей, касающихся оружейных расщепляющихся материалов. Кроме того, достигнутый довольно высокий уровень сотрудничества и открытости позволил согласовать первый поистине международный механизм контроля для ДВЗЯИ (см. следующую главу).

В-пятых, сокращения, предусмотренные договорами 1980-х гг. вскрыли ту черту разоруженческого процесса, о которой ранее никто просто не задумывался: сроки и стоимость. Ликвидация ядерного оружия требует времени. Мало согласовать договор, нужно его еще выполнить, и на это уходят годы. Вскоре может сложиться такая ситуация, что договориться о ликвидации оружия будет быстрее и легче, чем уничтожить его. Кроме того, разоружение оказалось более дорогостоящим, чем ранее представлялось. Стало ясно, что более глубокие и радикальные меры, например, в отношении боеголовок или расщепляющихся материалов, потребуют тщательного расчета и взвешенных решений именно по этому параметру, который может оказаться в будущем более важным и трудным делом, чем согласование уровней и подуровней.

Вопрос о сокращении СНВ в конце 1990-х — начале 2000-х гг.

Дискуссия вокруг Договора СНВ-2, не прекращавшаяся в течение всех 1990-х годов, включала в качестве постоянного элемента тезис о необходимости заменить СНВ-2 новым договором — СНВ-3. Согласование пониженных уровней стратегических вооружений

позволило бы снять противоречие между предусмотренными СНВ-2 высокими уровнями и реальными экономическими возможностями России.

Кроме того, снимался бы риск весьма неприятной ситуации, когда Россия огромными усилиями вышла бы на уровень СНВ-2 и потом столкнулась бы с необходимостью ликвидировать только что произведенные ракеты (а отказ от сокращения ставил бы ее в двусмысленное и политически проигрышное положение якобы противника разоружения). С другой стороны, формирование программ модернизации и производства исходя из надежды на СНВ-3 в его отсутствие было тоже спорным, поскольку не было никаких гарантий заключения нового договора в короткие сроки.

Поскольку просто отказаться от СНВ-2 было по политическим соображениям сложно, большую популярность, особенно среди российских законодателей, получило предложение о том, чтобы к моменту ратификации СНВ-2 подготовить рамочное соглашение по СНВ-3, т.е. оформить договоренность об основных параметрах будущего договора. Администрация США противилась такому решению, тем более что резолюция Сената о ратификации СНВ-2 прямо запрещала любые сокращения СНВ без вступления его в силу. Тем не менее определенного сдвига все же удалось добиться: на Хельсинкской встрече на высшем уровне в 1997 г. было подтверждено, что переговоры начнутся сразу же после ратификации СНВ-2 и что новый договор установит уровень в 2 000-2 500 боезарядов.

Вскоре после этой встречи начались неофициальные консультации, которые были на некоторое время прерваны в связи с агрессией НАТО против Югославии, но затем возобновлены. В ходе этих консультаций удалось достичь определенного прогресса. Все же расхождения между детализированными позициями были еще значительны, как показал обмен проектами СНВ-3 в 2000 г. С российской точки зрения, американские предложения не решали ключевой проблемы Договора СНВ-2 — ограничения «возвратного потенциала», в то время как США считали, что Россия чрезмерно ограничивает гибкость в определении будущей структуры арсенала США. Существовало также немало других разногласий.

События 2000 г. продемонстрировали неоднозначность последствий окончания «холодной войны» для вопросов сокращения СНВ. Вряд ли можно сомневаться, что в период острого глобального противостояния двух сверхдержав обе или, по крайней мере, одна из сторон приложили бы усилия для преодоления разногласий с тем, чтобы гарантировать сокращение стратегического потенциала другой стороны. В новых условиях Россия и США могут до определенной степени позволить себе более «легкое» отношение к этим проблемам: отсутствие договора вовсе не обязательно означает сохранение или увеличение угрозы ядерной войны; если конкретные

детали слишком разнятся, то обе страны могут просто не заключать новое соглашение.

Следует, впрочем, ясно осознавать, что такая ситуация далека от идеальной. Как отмечалось в главе 3, главной функцией любого международного режима является обеспечение предсказуемости. Отсутствие юридически обязывающих, поддающихся проверке договоренностей объективно снижает уровень предсказуемости стратегического баланса, и даже если обе страны осуществят глубокие сокращения в одностороннем порядке, недостаток взаимной информации и опасения, что другая сторона (или третьи страны) может внести в стратегический баланс какой-то новый, опасный элемент, чреваты риском возникновения кризиса в их взаимоотношениях в будущем.

В течение всего рассматриваемого периода Россия проявляла существенно большую заинтересованность, чем США, в заключении нового договора. Осенью 2000 г. она даже «повысила ставки», предложив согласовать более низкий уровень, чем предусматривалось Хельсинкским совместным заявлением 1997 г. — 1 500 боезарядов. В 2001 г. было выдвинуто предложение о переводе диалога в пятисторонний формат с участием остальных трех ЯОГ: в рамках общего для «пятерки» уровня в 4 000 боезарядов Россия и США имели бы по 1 500 боезарядов, в то время как остальные три разделили бы между собой остающуюся тысячу.

Заинтересованность в заключении нового договора связана с тем, что значительная часть российского стратегического оружия подлежит ликвидации в связи с выработкой гарантийных сроков. Широкомасштабная замена их на новые вооружения вряд ли целесообразна — да и не слишком возможна — по экономическим соображениям. В этих условиях было бы, конечно, предпочтительно оформить процесс сокращения арсеналов в виде юридически обязывающей договоренности, гарантирующей от возможных «сюрпризов», таких как неожиданное наращивание американского арсенала (тем более, что США продолжают сохранять заинтересованность в количественных сокращениях). Вне зависимости от мотивировки, российская политика в большей мере отвечает рекомендациям, которые следуют из теории международных отношений оказывают свое влияние и на подход России: неготовность США идти на новый договор отнюдь не воспринималась российским руководством как угроза, стимул для втягивания в широкомасштабную гонку вооружений.

Неоднозначность современного периода особенно ярко проявилась в вопросе о намерении США развернуть систему ПРО национальной территории в нарушение Договора по ПРО 1972 г. Выше описывалась реакция СССР на аналогичные намерения США в 1980-е гг.: острое ощущение угрозы и широкомасштабные

программы «адекватного ответа». В конце 1990-х гг. реакция России была далеко не столь однозначной и нервной. США, со своей стороны, прилагали заметно меньше усилий по избежанию российских ответных мер, чем могло бы случиться в предыдущий период. Простейшее объяснение поведения обеих сторон — экономическая слабость России — представляется недостаточным, поскольку в условиях непосредственной внешней угрозы экономические соображения как правило отступают на второй план. Скорее дело прежде всего в отсутствии ощущения вероятности крупномасштабной ядерной войны.

Возрождение вопроса о создании национальной ПРО в США было для многих неожиданным, поскольку к концу 1980-х гг. рейгановская программа СОИ исчерпала себя: стала очевидной неадекватность существовавших в то время технологий и высокая стоимость предлагавшейся системы. Предложенная Джорджем Бушем-старшим идея ограниченной ПРО, предназначенной для перехвата единичных пусков баллистических ракет (в то время она чаще всего аргументировалась ослаблением контроля за стратегическими силами бывшего СССР, хотя уже и в то время упоминались государства-«изгои»), означала свертывание широкомасштабных работ. Тем не менее некоторые НИОКР сохранились, так же как и определенная политическая поддержка внутри американского истеблишмента. Интересу к вопросам ПРО способствовала «война в заливе» против Ирака в 1991 г., когда США и Израиль (с помощью поставленных США систем) пытались защититься от иракских ракет малой дальности²¹. Первоначально деятельность в области ПРО была сосредоточена на создании систем театра военных действий; эти работы вызывали обеспокоенность в России в связи с тем, что при определенных вариантах развертывания и концентрации они теоретически могли перехватывать и стратегические ракеты или, по крайней мере, послужить основой для создания в будущем стратегической ПРО.

По настоянию России (согласие американской стороны было получено в ходе встречи на высшем уровне в Хельсинки в марте 1997 г.) были согласованы и подписаны в Нью-Йорке в сентябре 1997 г. протоколы к Договору по ПРО. В соответствии с этими договоренностями был устранен крупный пробел в Договоре 1972 г.: установлено точное разграничение стратегических (запрещенных) и нестратегических (разрешенных) систем. Было установлено, что скорость мишени при испытаниях должна быть не более 5 км/с, скорость перехватчиков наземного и воздушного базирования не более 5,5 км/с, а морского — не более 4,5 км/с. Системы ниже этих параметров считались не подпадающими под

²¹ Следует отметить, что широко разрекламированная эффективность тактического противоракетного комплекса «Пэтриот» по мнению ряда независимых американских исследователей была в огромной степени преувеличена.

Договор по ПРО. Ясность на этот счет отвечала и интересам России, которая также продолжает работать над нестратегическими системами ПРО.

Кроме того, нью-йоркские протоколы обеспечили преемственность Договора по ПРО на тех же основах, что и Договора СНВ-1 в 1992 г., а именно — вместо СССР сторонами Договора стали Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан.

Эти протоколы, однако, не были ратифицированы Сенатом США. Председатель сенатского комитета по иностранным делам, радикальный сторонник национальной ПРО Джесси Хелмс (он занимал этот пост до весны 2001 г.) прямо заявил, что не допустит даже их рассмотрения, поскольку это означало бы признание де-факто, что Договор по ПРО остается в силе. В соответствии же со взглядами крайних сторонников национальной ПРО этот Договор утратил силу с распадом СССР, поскольку вопрос о правопреемстве не был урегулирован сразу после этого.

Российский парламент, со своей стороны, не только ратифицировал нью-йоркские протоколы, но в соответствии с законом о ратификации Договора СНВ-2 (апрель 2000 г.) обусловил вступление этого Договора в силу тем, что Сенат США также должен их ратифицировать. Кроме того выполнение СНВ-2 было обусловлено соблюдением Договора по ПРО²². Эти положения закона продолжили традиционную линию на утверждение взаимосвязи между сокращением наступательных и ограничением оборонительных вооружений.

К концу 1990-х гг. окончательно выкристаллизовалась аргументация в пользу создания национальной ПРО, которая обеспечила этой программе достаточно широкую политическую поддержку. Созданная в США специальная независимая комиссия во главе с Дональдом Рамсфелдом (в 2001 г. он стал министром обороны в администрации Джорджа Буша-младшего) пришла к выводу о вероятности возникновения угрозы со стороны ракетных программ государств-«изгоев», которые могли бы приобрести ядерное оружие в обход ДНЯО и затем угрожать Соединенным Штатам. В качестве таковых обычно называются Северная Корея, Ирак и Иран. Выпущенный в 1998 г., этот доклад послужил мощным толчком к активизации сторонников создания национальной ПРО. Осуществленный в августе 1998 г. пуск

²²Эти условия не были оформлены в виде поправок к СНВ-2 (они потребовали бы пересогласования текста Договора), а были обращены «внутрь» страны, к Правительству России и являлись, таким образом, внутренним делом. В этом российские законодатели взяли пример с Сената США, который также выдвинул ряд условий, обращенных к своему правительству, но так, что они оказывали воздействие на двусторонние отношения (в их числе был, например, запрет на сокращение СНВ без вступления в силу нового договора, что не позволило администрации Клинтона рассматривать возможность односторонних параллельных сокращений СНВ с Россией).

(частично удачный) северокорейской баллистической ракеты большой дальности был воспринят как наглядное подтверждение угроз, о которых говорилось в докладе Рамсфелда.

В этих условиях администрация Клинтона, ранее противившаяся активным работам в области национальной ПРО, сочла нужным открыто поддержать соответствующие планы. Естественно, что создание такой системы было невозможно без серьезной модификации или отмены Договора по ПРО.

В январе 1999 г. США официально информировали Россию о намерении согласовать поправки к Договору по ПРО, разрешающие развертывание противоракетной обороны национальной территории (НПРО). К лету Конгресс США принял законопроект, рекомендуемый развернуть ограниченную по возможностям систему НПРО «как только это станет технически возможно». Билл Клинтон подписал его, заявив, что предпочтительным является согласование поправок, но что в случае неудачи переговоров США пойдут на выход из Договора.

В этих условиях Россия сделала упор на дипломатические усилия, стремясь сохранить в силе основополагающие принципы разоруженческого процесса, тем более что планы США вызвали международную оппозицию со стороны практически всех стран мира: осенью 1999 г. резолюция, призывающая к сохранению в силе Договор по ПРО, рассматривавшаяся в ГА ООН, получила поддержку подавляющего большинства стран (только три, включая США, проголосовали против).

Летом 1999 г. в ходе встречи лидеров «восьмерки» в Кельне между Б.Н. Ельциным и Биллом Клинтоном было принято совместное заявление о проведении консультаций относительно дальнейшего сокращения стратегических наступательных вооружений (СНВ-3) и американских планов развертывания системы ПРО. Однако прошедшие затем несколько раундов консультаций выявили значительные расхождения в подходах к вопросам ПРО, в то время как по сокращению стратегических вооружений позиции сторон позволяли со временем рассчитывать на договоренность.

Разногласия относительно американских планов не позволили достичь прогресса по СНВ-3 на Московской встрече на высшем уровне в июне 2000 г. Тем не менее президенты подписали важное Совместное заявление о принципах стратегической стабильности, в котором, в частности, подтверждалась приверженность делу укрепления стратегической стабильности и единое понимание того, что способность к сдерживанию является ее ключевым аспектом. В заявлении было отмечено, что президенты «согласны в том, что Договор по ПРО вносит существенный вклад в дело сокращений стратегических наступательных вооружений и подтверждают свою приверженность этому Договору как краеугольному камню

стратегической стабильности»²³. В то же время они отметили, что Договор по ПРО в определенных ситуациях допускает изменения.

Наряду с этим с российской стороны была выдвинута идея совместного с США создания нестратегической системы ПРО, а также создания совместной ПРО в Европе. За счет этого можно было бы при необходимости обеспечить оборону США, всего НАТО, а также России в случае, если бы РКРТ и, возможно, ДНЯО оказались бы сломаны; при этом удалось бы избежать нарушения стратегической стабильности и подрыва режима сокращения ядерных вооружений. Кроме того, Россия и США договорились о качественно новой мере доверия — создании совместного Центра обмена данными от систем раннего предупреждения и уведомления о пусках ракет²⁴.

На подход России к вопросам ПРО в этот период влияло сохраняющееся недоверие к США. Хотя США подчеркивали, что планируемая система предназначена для перехвата единичных пусков и не сможет противостоять теоретическому ответному удару со стороны России (при администрации Клинтона планировалось развернуть к концу десятилетия до 250 перехватчиков с примерно 20-процентной эффективностью), в Москве все же высказывалось беспокойство, что даже «тонкая» оборона теоретически может быть в короткие сроки расширена за счет развертывания дополнительных перехватчиков. Подозрения относительно истинных намерений США усугублялись тем, что, по мнению российских специалистов, страны, на которые США указывали как на основную угрозу в плане баллистических ракет, не смогут создать баллистические ракеты, способные достичь территории США в течение значительного срока — 20-40 лет.

На этот случай был разработан комплекс ответных мер, включавших, например, оснащение новой моноблочной МБР «Тополь-М» тремя боеголовками, продление гарантийных сроков существующих типов баллистических ракет с РГЧ ИН²⁵, выход из ранее заключенных договоров о сокращении вооружений, которые связаны с Договором по ПРО. Президент РФ В.В. Путин заявил, что Россия может принять такие меры в случае, если США выйдут

²³Совместное заявление Президентов РФ и США о принципах стратегической стабильности, 4 июня 2000 г.

²⁴Меморандум о договоренности между РФ и США о создании совместного Центра обмена данными от систем раннего предупреждения и уведомления о пусках ракет, 4 июня 2000 г.

²⁵Баллистические ракеты с РГЧ ИН считаются одним из предпочтительных способов преодоления системы ПРО, поскольку при одновременном пуске значительного количества таких ракет оборона «перегружается» и некоторое число боеголовок избегает перехвата. При этом развертывание МБР с РГЧ ИН намного дешевле развертывания соответствующего количества моноблочных ракет, а их одновременный пуск легче координировать.

из Договора по ПРО в одностороннем порядке²⁶. Все же даже самые масштабные варианты ответных мер не шли в сравнение с тем, что СССР планировал в аналогичной ситуации в 1970-е гг.: окончание «холодной войны» явно снизило уровень подозрений.

Со временем, однако, возобладало более спокойное отношение к американским планам, поскольку с учетом вероятных сроков развертывания и возможностей системы ПРО, как отметил В.В. Путин, «выход США из Договора по ПРО, если таковой произойдет, на нас не так сильно отразится»²⁷. В новых международных условиях, в отсутствие непосредственной угрозы ядерной войны можно было сделать акцент на переговорные средства, добиваясь согласованного решения, которое способствовало бы сохранению стратегической стабильности при глубоких сокращениях ядерного оружия.

При этом администрациям Клинтона и в особенности Буша-младшего пришлось столкнуться с острой критикой своих планов. Американские союзники ясно заявляли о своей оппозиции одностороннему выходу США из Договора по ПРО, требуя предварительно достичь договоренности с Россией. Особенно жесткую позицию занял Китай, который не без основания подозревал, что будущая американская ПРО направлена против него, а порядка 20 МБР и 12 БРПЛ, которыми располагает в настоящее время Китай, могут быть перехвачены даже «тонкой» ПРО.

В этих условиях администрация Буша была вынуждена пойти на начало консультаций с Россией по вопросам стратегических оборонительных и наступательных вооружений, фактически возобновив, хотя и в другом формате, консультации, которые велись при предыдущей администрации. Налаживанию диалога способствовало и четко выраженное намерение американского руководства сократить стратегические вооружения, пусть даже и в одностороннем порядке, что, несомненно, способно несколько снизить воздействие ПРО на стратегический баланс. Договоренность о начале консультаций была достигнута в ходе российско-американской встречи на высшем уровне в Генуе в июле 2001 г. На пресс-конференции по итогам этой встречи В.В. Путин подчеркнул, что оглашенные ранее ответные меры планировались именно на случай одностороннего выхода США из Договора по ПРО, но в случае решения разногласий переговорным путем «может быть, нам этого не потребуется. Это предмет переговоров»²⁸.

²⁶См.: Интервью Президента Российской Федерации В.В. Путина итальянской газете *Корriere della Sera*. 11 июля 2001 года (полный текст опубликован на сайте president.kremlin.ru).

²⁷Там же.

²⁸Ответы Президента Российской Федерации В.В. Путина на вопросы журналистов в ходе совместной с Президентом Соединенных Штатов Америки Джорджем Бушем пресс-конференции. 22 июля 2001 г., Генуя (текст опубликован на сайте president.kremlin.ru).

Осенью 2001 г. сотрудничество в рамках антитеррористической коалиции позволило выйти на новый уровень взаимодействия и в вопросах СНВ-ПРО. В ходе встречи президент США объявил о планах сокращения американских СНВ до уровня 1 700–2 200 боеголовок. Президент РФ В.В. Путин, со своей стороны, предложил «радикальную программу дальнейших сокращений СНВ — по меньшей мере раза в три — до минимального уровня, необходимого для поддержания стратегического равновесия в мире»²⁹. При этом речь на саммите шла о том, что объявленные в Вашингтоне сокращения осуществлялись бы сторонами в одностороннем порядке, вне юридически обязывающих договоренностей и в отсутствие взаимного контроля, следуя примеру односторонних параллельных инициатив осени 1991 г. (см. следующий подраздел). В.В. Путин, однако, указал на готовность российской стороны оформить эти соглашения «в договорном формате, в том числе и вопросы контроля и верификации»³⁰. В то же время стороны не смогли достичь какой-либо договоренности по Договору по ПРО, указав в совместном заявлении на готовность «продолжить консультации в широких рамках новых стратегических взаимоотношений»³¹, в том числе и по оборонительным вооружениям.

В целом можно отметить, что новый уровень доверия, который начал складываться уже в течение весны-лета 2001 г. и получил мощный импульс осенью, позволил легче решать многие вопросы, в то время как сохраняющиеся расхождения уже не вызывали столь острой, как обычно, реакции.

Тем не менее, традиционная модель разоружения находится в состоянии глубокого кризиса. При всех своих многочисленных недостатках советско (российско)-американские договоры обеспечивали высокую степень предсказуемости, в то время как получившие популярность, особенно в США, менее формализованные подходы могут оказаться более уязвимыми по отношению к внезапным изменениям международной обстановки и взаимным подозрениям.

Предложенный Россией на Вашингтонском саммите подход, предполагающий закрепление неформальных договоренностей в юридически обязывающем документе, представляется наиболее

²⁹Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина перед представителями американской общественности и политическими деятелями США, 13 ноября 2001 г., Вашингтон (текст опубликован на сайте president.kremlin.ru).

³⁰Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина и ответы на вопросы журналистов на совместной пресс-конференции с Президентом Соединенных Штатов Америки Джорджем Бушем, 14 ноября 2001 г., Вашингтон (текст опубликован на сайте president.kremlin.ru).

³¹Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина и Президента Соединенных Штатов Америки Джорджа Буша о новых отношениях между Россией и США, 13 ноября 2001 г., Вашингтон (текст опубликован на сайте president.kremlin.ru).

оптимальным с точки зрения долгосрочной перспективы. Он позволяет гармонично сочетать преимущества односторонних заявлений (гибкость, минимальное время на достижение согласия) с преимуществами договоров (устойчивость, предсказуемость, контролируемость).

Ограничение и сокращение нестратегических ядерных вооружений

Понятие нестратегических вооружений охватывает несколько категорий ядерного оружия, среди которых, как правило, выделяют две: оружие средней дальности и тактическое. Существует и более дробное деление, например, в категории средней дальности можно различать средства большей и меньшей дальности, а среди тактических можно выделить оружие поля боя (артиллерию) и ядерные фугасы, а также тактические ракеты и авиационное вооружение (бомбы и ракеты малой дальности).

Юридически зафиксировано определение баллистических ракет средней и меньшей дальности — от 500 до 5 500 км (ракеты с дальностью от 1 000 до 5 500 км называются ракетами средней, а от 500 до 1 000 км — меньшей дальности). Авиационные средства юридически не определялись. Что касается тактического оружия, то по остаточному принципу в него следует включать все вооружения наземного базирования с дальностью менее 500 км (ракеты и артиллерия), а также значительную часть авиации, способной нести ядерное оружие (очевидно, за вычетом средних бомбардировщиков, таких, как российские Ту-22М3), а также ядерные вооружения флота, имеющие дальность менее 600 км.

Нестратегические ядерные вооружения являются предметом двух международных режимов — Договора по РСМД 1987 г. и односторонних параллельных заявлений Джорджа Буша и М.С. Горбачева 1991 г.

Договор по РСМД

Вопрос о ракетах средней дальности возник после того, как СССР в 1970-е гг. начал развертывание новых ракет этого класса «Пионер» (СС-20) для замены устаревших типов ракет. Развертывание велось быстрыми темпами, причем эти ракеты несли по три боеголовки (в отличие от тех, которые должны были сниматься с вооружения), были намного более точными и превосходили ранние образцы по всем остальным параметрам. Эти действия СССР вызвали обеспокоенность европейских союзников США, которые настояли на принятии в 1979 г. НАТО так называемого «двойного решения»: США должны были начать

переговоры с СССР об ограничении ракет «Пионер», а если они окончатся неудачей, то развернуть в Европе новые американские ракеты средней дальности — баллистические «Першинг-2» и крылатые ракеты наземного базирования (КРНБ).

Переговоры начались лишь осенью 1981 г. при администрации Рональда Рейгана и только после мощного давления европейских стран и американской общественности, по мнению которых администрация просто-напросто не хотела вести переговоры, стремясь развернуть ракеты средней дальности в нарушение «двойного решения». Соединенные Штаты выдвинули предложение о так называемом «нулевом варианте», которое было расценено в Европе и отчасти в США как средство избежать серьезных переговоров: речь шла о том, чтобы СССР ликвидировал все свои ракеты «Пионер» в обмен на обязательство США не развертывать «Першинги-2» и КРНБ.

Советский Союз между тем не только возражал против развертывания американских ракет, но также настаивал на том, что в европейский баланс должны включаться английские и французские ядерные вооружения, способные достичь его территории, а также авиационные средства НАТО. Со своей стороны он был готов заморозить развертывание «Пионеров» уже достигнутым уровнем.

Осенью 1983 г. Советский Союз прервал переговоры после того, как США приступили к развертыванию ракет в Европе. Переговоры возобновились весной 1985 г. в новом формате (см. выше).

С избранием в 1985 г. М.С. Горбачева Генеральным секретарем ЦК КПСС советская позиция на переговорах начала приобретать новые черты. При этом учитывалось, что для СССР принципиальное значение имеет не количественное равенство с США или НАТО в целом, а тот факт, что полетное время «Першингов-2» составляет всего восемь минут, т.е. они идеально подходят для первого неожиданного удара; КРНБ достигают сходного эффекта за счет скрытности полета. Исходя из этого, ставка была сделана на то, чтобы добиться полной ликвидации этих ракет в Европе. Неожиданно для США Советский Союз принял предложение о «нулевом варианте».

Затем на переговорах возник вопрос о ракетах средней дальности в Азии — Советский Союз планировал сохранить некоторое количество этих ракет за Уралом (включая возможность развертывания на Чукотке), что давало США право развернуть свои ракеты на Аляске. С учетом этого была достигнута договоренность о «глобальном нуле», т.е. ликвидации всех ракет средней дальности.

Наконец, США поставили вопрос о советских ракетах меньшей дальности «Ока» (СС-23), которые, с американской точки зрения, могли решить некоторые задачи «Пионеров». М.С. Горбачев дал согласие на «второй нуль», т.е. на ликвидацию и этих ракет, в связи

с чем в договор была добавлена категория меньшей дальности, от 500 до 1 000 км (изменилось и название — Договор по РСМД вместо РСД). Это решение до сих пор вызывает в России критику, поскольку дальность «Оки» составляла немного менее 500 км³².

Для Договора по РСМД была согласована качественно новая система мер контроля, которая предусматривала обмен информацией и инспекции на местах — впервые в связи с договором, касающимся ядерного оружия.

Еще одной особенностью Договора по РСМД явилась контролируемая ликвидация корпусов боеголовок подлежащих уничтожению ракет — элемент, который не вошел в Договор СНВ-1. Впрочем, сами боезаряды сохранялись и могли использоваться вновь в других боеголовках (так, США использовали боезаряды «Першингов-2» в новой модификации авиабомб Б-61 модель 10).

Договор по РСМД был подписан в декабре 1987 г. и вступил в силу летом 1988 г. В 1991 г., через три года после вступления в силу, было завершено выполнение предусмотренных в нем сокращений, хотя контроль за бывшими ракетными базами и за производством ракет средней дальности продолжался до 2001 г.

Значение Договора по РСМД состоит в том, что он стал первым соглашением о реальном сокращении ядерных вооружений (Договор СНВ-1 был подписан три с половиной года спустя) и, более того, предусмотрел ликвидацию целого класса ядерных вооружений двух крупнейших ЯОГ.

Тактическое ядерное оружие

В том, что касается ТЯО, позиции сторон долго оставались противоположными. Советский Союз настаивал на его сокращении, в то время как США и их союзники возражали, ссылаясь на то, что и в Европе, и в Азии ТЯО является противовесом обычным вооруженным силам СССР и его союзников.

Однако после августа 1991 г. США быстро пересмотрели свое отношение к ТЯО. С точки зрения американского руководства, возникла реальная опасность утраты централизованного контроля над ядерным оружием, а ТЯО считается особо уязвимым в этом плане в силу большей рассредоточенности и доступности. В то же время начавшиеся в СССР политические и экономические реформы, распад ОВД, а также Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), подписанный в конце 1990 г., снизили роль ТЯО для НАТО.

³² Договор по РСМД содержал перечисление конкретных типов ракет, подлежащих ликвидации, включая и «Оку», а также запрет на создание в будущем новых типов ракет с дальностью 500 км и более, т.е. дальность самой «Оки» в договоре прямо не упоминается.

В конце сентября 1991 г. Джордж Буш выступил с односторонним заявлением, объявив о намерении США осуществить глубокие сокращения нестратегических вооружений. Через десять дней М.С. Горбачев выступил с ответным заявлением, объявив о сходных мерах, которые в январе 1992 г. были подтверждены Б.Н. Ельциным от имени России.

Объявленные сторонами меры предусматривали полное снятие с вооружения и уничтожение ядерных артиллерийских зарядов, ядерных мин и ядерных боеголовок тактических ракет; то же самое относилось к ядерным боезарядам носителей морского базирования, кроме БРПЛ; часть ядерных боезарядов нестратегической авиации уничтожалась или складировалась. Это означало, что нестратегическое ядерное оружие оставалось только на самолетах. Кроме того, в рамках инициатив решился и вопрос с ядерными КРМБ, которые хотя и являются оружием большой дальности, также подпали под снятие боезарядов.

Инициативы 1991 г. представляют собой классический пример неформального режима, который позволил достичь весьма впечатляющих результатов в рекордно короткий срок, избежав многих неизбежных в ходе переговоров трудностей, таких как тщательное балансирование взаимных уступок, контроль, процесс ратификации, зависимость от внутривластных процессов и т.д.

Однако этот метод имеет и недостатки, проистекающие из того, что режим 1991 г. основывается не на юридических обязательствах, а на политических заявлениях.

Из неформального режима легко выйти: в отличие от официального договора, он не требует предупреждения за определенный срок и не ограничивает права на выход какими-либо условиями (так, из Договоров СНВ-1 или по ПРО можно выйти только с уведомлением за шесть месяцев в случае возникновения обстоятельств, представляющих угрозу национальной безопасности).

Инициативы по ТЯО не предусматривают ни обмена данными, ни мер контроля. После десяти лет действия режима так и осталось официально неизвестным, сколько ТЯО имеют Россия и США, где оно развернуто, сколько и где находится на хранении. Следует отметить, что неформальный характер режима был изначально связан с нежеланием администрации Джорджа Буша согласовывать меры контроля. СССР, напротив, рассчитывал подписать полномасштабный договор.

Политическое заявление как метод создания режима был также использован НАТО в 1997 г. в связи с заявлением об отсутствии намерений размещать на территории новых членов альянса ядерное оружие: это обязательство также не имеет юридической силы.

Недостатки неформального режима в отношении ТЯО остро проявились к концу 1990-х гг., когда, сначала в связи с расширением НАТО, а затем на фоне войны в Косово, ряд российских

военачальников и экспертов выступили с предложениями о выходе из односторонних заявлений 1991-1992 гг. Была предложена концепция «деэскалации» обычных конфликтов ограниченного масштаба с помощью ограниченного применения ядерного оружия. Тактические вооружения привлекают пристальное внимание в силу того, что они могут обеспечить более высокую гибкость применения. Ряд высокопоставленных специалистов российской атомной промышленности предложили разработать новые ядерные боеприпасы малой и сверхмалой мощности с тем, чтобы сделать ядерное оружие более «используемым» за счет значительного снижения «побочных» эффектов ядерного взрыва, таких как выделение радиации.

Сходным образом развивались события и в США, где ряд представителей вооруженных сил и Министерства энергетики (отвечающего за разработку ядерных боеприпасов) выступили за разработку ядерных боезарядов малой мощности для нестратегических носителей с целью обеспечить решение ограниченных задач, таких как уничтожение командных пунктов и подземных мест хранения оружия.

Следует отметить, впрочем, что в обеих странах речь идет пока лишь об обсуждении этих вопросов. На официальном уровне решений на этот счет не принималось. Более того, считается, что разработка новых боеприпасов неизбежно потребует возобновления ядерных испытаний, которое в свою очередь повлечет официальный выход из не вступившего пока в силу ДВЗЯИ и односторонних мораториев, т.е. повышенное внимание к новым функциям ТЯО может повлечь за собой разрушение важного международного режима в области ядерного разоружения.

В растущей степени ядерное оружие, в том числе нестратегическое, рассматривается как средство сдерживания химического и биологического оружия, разработка и производство которого, как считается, осуществляется в ряде стран «третьего мира». Такая новая функция противоречила бы негативным гарантиям (см. главу 4), в соответствии с которыми ЯОГ обязались не угрожать применением ядерного оружия в отношении НЯОГ. Пока что негативные гарантии, впрочем, остаются в силе, и на официальном уровне расширение функций ядерного оружия не осуществлялось. Тем не менее сам факт все более активного обсуждения этих вопросов вселяет беспокойство за судьбу как неофициального режима 1991-1992 гг., так и ряда других официальных и неофициальных режимов.

В итоге, достижения 1990-х гг. в этой сфере оказались значительными, но неустойчивыми. Представляется маловероятным, что в обозримом будущем удастся достичь сколько-нибудь ощутимого прогресса на этом направлении. Сокращение ТЯО представляет значительную трудность с точки

зрения контроля. Здесь не годится способ, который принят для СНВ, когда каждый носитель рассматривается как содержащий ядерный боезаряд: большинство носителей ТЯО имеют двойное назначение, т.е. самолеты одного и того же типа могут существовать в ядерном и в неядерном оснащении; то же относится к ракетам, артиллерии и т.д. Поэтому система контроля должна сосредоточиться на сравнительно небольших по размеру боезарядах. Это требует открытия многих объектов, которые принадлежат к числу самых секретных, таких как склады, места производства и т.д. Разработка надежной системы мер контроля сама по себе не столь уж и сложна, но требует соответствующего климата в международных отношениях.

ЛИТЕРАТУРА

Арбатов А.Г. (ред.). Ядерные вооружения и безопасность России. М., ИМЭМО РАН, 1997.

Договор СНВ-2: Факты и аргументы (Белая книга). М., Международные отношения, 1993.

Подвиг П.Л. (ред.). Стратегическое ядерное вооружение России. М., ИзДАТ, 1988.

Сафранчук И.А. Будущее ядерных сил России. *Научные Записки ПИР-Центра*, №10, апрель 1999.

Сафранчук И.А. (ред.). Ядерная политика России: проблемы и перспективы. *Научные Записки ПИР-Центра*, №14, май 2000.

Соков Н.Н. Эволюция российских стратегических наступательных вооружений. *Ядерный Контроль*, №1, январь-февраль 1998.

FitzGerald Frances. Way Out There in the Blue: Reagan, Star Wars and the End of the Cold War. Simon & Schuster, 2000.