

II

Немного истории

Вопросы разоружения, в том числе сокращения стратегических вооружений, начали обсуждаться сразу после окончания второй мировой войны. Однако длительное время это обсуждение носило характер политической, пропагандистской борьбы и не выводило стороны на реальные результаты в виде международных договоренностей.

Конкретные очертания мер, связанных с ядерными вооружениями, стали возникать в 60-е годы, когда ядерные арсеналы США и СССР достигли размеров, создающих угрозу, в случае применения, уничтожения земной цивилизации, а разви-

тие средств доставки — появление межконтинентальных ракет, сделало уязвимой для ядерного удара любую точку, в том числе на территории США, которая до тех пор была практически неуязвимой.

Сильнейшим катализатором обострения внимания мирового сообщества к процессу сдерживания гонки вооружений стал Карибский кризис, разразившийся в октябре 1962 г. Его участники, а с ними и все человечество, заглянув в ядерную бездну как в страшную реальность, обратились к поиску путей, предотвращающих мировую катастрофу.

Идеи о необходимости понижения военно-стратегического противостояния СССР и США возникли практически одновременно с подготовкой и подписанием Договора о нераспространении ядерного оружия.

В августе 1963 г. был подписан Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космосе и под водой. Вскоре после этого начались переговоры, которые привели летом 1968 г. к заключению Договора о нераспространении ядерного оружия. Тогда же, по горячим следам Карибского кризиса, стали появляться предложения и о мерах понижения уровня военно-стратегического противостояния СССР и США.

В первой половине 60-х годов в США большую остроту приобрела борьба вокруг системы ПРО «Найк-Икс». Противники создания системы, главным идеологом которых был тогдашний министр обороны Р.Макнамара, считали, что ее развертывание могло бы лишь дестабилизировать военно-стратегический баланс, не обеспечив сколько-нибудь реальной защиты США. Они справедливо исходили из того, что строительство ПРО в США побудило бы Советский Союз принять ответные контрмеры. Причем **средства нейтрализации американской ПРО путем наращивания СНВ стоили бы Советскому Союзу, по американским оценкам, более дешево и могли бы быть созданы быстрее, чем американская система ПРО вступит в действие.** Противники системы ПРО указывали, что главным уязвимым местом планируемой системы были радиолокаторы, которые могли быть выведены из строя («ослеплены») надатмосферными ядерными взрыва-

ми, а также сложности в создании надежных перехватчиков.

В конце 1966 г. между сторонниками и противниками системы ПРО в США была достигнута компромиссная договоренность, в соответствии с которой выделялись средства на отдельные боевые компоненты системы ПРО «Найк-Икс», но расходование этих средств и решение о конкретном типе системы откладывалось, пока не будет выяснена возможность заключения с Советским Союзом соглашения об ограничении систем противоракетной обороны.

В 1966 г. между советской и американской сторонами завязался обмен мнениями по вопросу о стратегических вооружениях, который привел в 1968 г. к достижению договоренности о начале переговоров по этому вопросу. В сообщении, которое было оглашено в день подписания Договора о нераспространении ядерного оружия 1 июля 1968 г., говорилось: «*Между правительствами СССР и США достигнута договоренность вступить в ближайшее время в переговоры относительно комплексного ограничения и сокращения как систем доставки наступательного стратегического ядерного оружия, так и систем обороны против баллистических ракет*». В этом документе впервые на официальном уровне стороны зафиксировали глубокую взаимосвязь стратегических наступательных и оборонительных вооружений.

Прошло, однако, еще почти полтора года, прежде чем начались переговоры¹: ввод советских войск в Чехословакию 20 августа 1968 г. побудил США отложить их начало.

Наконец, в ноябре 1969 г. открылись переговоры, которые привели к заключению в 1972 г. бессрочного Договора об ограничении систем ПРО и Временного соглашения о некоторых мерах в области ограничения СНВ (ОСВ-1). В дальнейшем был разработан Договор ОСВ-2, который должен был заменить Временное соглашение. Он был подписан в 1979 г., но в силу не вступил, так как не был ратифицирован США.

Глубокие идеологические разногласия и великодержавные амбиции руководства СССР и США стали причиной перерыва в переговорах по ограничению стратегических вооружений в 1983 г.

Несмотря на конфронтацию двусторонний переговорный процесс прервался не сразу: в октябре 1980 г. начались переговоры по ограничению ядерных вооружений в Европе, а в 1982 г. — по ограничению и сокращению стратегических вооружений. Однако в конце 1983 г. и те и другие переговоры были прерваны, не приведя к какому-либо позитивным результатам. Этот исход был предрешен нежеланием обеих сторон сделать первый шаг навстречу друг другу.

Тем не менее опасность ракетно-ядерного противостояния между СССР и США требовала продолжения диалога. В январе 1985 г. на Женевской встрече министров иностранных дел СССР и США была достигнута договоренность о советско-американских переговорах по ядерным и космическим вооружениям, которые начались 12 марта того же года. Они проходили по трем направлениям: по ракетам средней и меньшей дальности, стратегическим наступательным вооружениям и космическим вооружением.

В 1987 г. переговоры по ядерным и космическим вооружениям дали первый результат — между СССР и США был заключен Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности². По сути дела это был первый реальный шаг в области ядерного разоружения.

К 1 июня 1991 г., т.е. в предусмотренные Договором сроки, были уничтожены имевшиеся

¹ Советско-американские переговоры по ограничению и сокращению стратегического оборонительного и наступательного оружия (ОСВ-1) начались 16 ноября 1969 г.

² Договор был подписан 8 декабря 1987 г. и вступил в силу 1 июня 1988 г.

Первый реальный шаг в области ядерного разоружения был сделан в 1987 г., когда был подписан Договор об уничтожении ракет средней и меньшей дальности.

у СССР и США ракетные средства наземного базирования двух классов — средней дальности (свыше 1000 км, но не более 5500 км) и меньшей дальности (свыше 500 км, но не более 1000 км). Советский Союз ликвидировал 1846 ракет и 825 пусковых установок для них. США ликвидировали 846 РСМД и 318 пусковых установок. Были ликвидированы также связанные с ракетами и пусковыми установками вспомогательные сооружения и оборудование, районы развертывания, ракетные операционные базы и вспомогательные комплексы.

После заключения Договора РСМД в связи со сменой администраций в США на советско-американских переговорах наступила пауза: пришедшая к власти в результате выборов осенью 1988 г. команда Буша взяла тайм-аут, в результате чего переговоры по стратегическим вооружениям возобновились только летом 1989 г.

Большие трудности на переговорах вызывала асимметрия СНВ двух сторон: у СССР основу стратегической триады составлял наземный компонент, тогда как у США было большое преимущество по морскому и воздушному компонентам.

Большие трудности на переговорах по стратегическим наступательным вооружениям вызывала асимметрия СНВ: у СССР главную роль в его стратегической триаде играл наземный компонент, который включал в себя многозарядные, в том числе тяжелые ракеты и мобильные пусковые установки, которых не было у США, а у Соединенных Штатов было большое преимущество по воздушному и морскому компонентам. Число ядерных боеголовок, размещенных на компонентах триады, к началу 90-х годов составляло: у СССР — около 65% на МБР, до 25% на БРПЛ, до 10% — на ТБ. У США около 55% боеголовок размещалось на БРПЛ, остальные примерно поровну на МБР и ТБ. **Общий знаменатель этих асимметрий и учет их в интересах достижения баланса сил сторон лег в основу компромисса, который представляет собой Договор**

о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ-1).

Для приведения этих асимметрий к общему знаменателю были согласованы уровни и подуровни. Согласно Договору по СНВ по истечении семи лет его действия каждая сторона может иметь не более:

- 1600 развернутых МБР и соответствующих пусковых установок, развернутых БРПЛ и соответствующих пусковых установок и развернутых тяжелых бомбардировщиков, включая 154 развернутые тяжелые МБР и соответствующие пусковые установки;
- 6000 боеголовок, закрепленных за развернутыми МБР, БРПЛ и тяжелыми бомбардировщиками, включая 4900 боеголовок, закрепленных за развернутыми МБР и БРПЛ; 1100 боеголовок, закрепленных за развернутыми МБР на пусковых установках МБР мобильного базирования; и 1540 боеголовок, закрепленных за развернутыми тяжелыми МБР;
- совокупный забрасываемый вес развернутых МБР и БРПЛ не более 3600 тонн¹.

В ходе переговоров возник вопрос о правилах засчета боезарядов за тяжелыми бомбардировщиками. Трудность здесь была в том, что в отличие от МБР и БРПЛ ядерное оснащение тяжелого бомбардировщика многообразно: это и крылатые ракеты различной дальности, которые могут нести и ядерные, и неядерные заряды, и обычные ракеты «воздух-поверхность», и ядерные бомбы свободного падения. Причем сравнительно несложно, изменив компоновку бомбовых отсеков и заменив КРВБ или часть их на ракеты меньшей дальности и бомбы (или наоборот), увеличить (или уменьшить) число боезарядов.

В результате длительных и сложных переговоров для ТБ были выработаны следующие условные правила засчета.

За каждым ТБ, оборудованным под ядерное оружие, которое не является ядерной КРВБ большой дальности, по Договору СНВ-1 засчитывается один боезаряд независимо от того, сколько ракет меньшей дальности и бомб свободного падения он несет.

Для СССР за каждым ТБ, оборудованным под ядерные КРВБ большой дальности, в общей сложности до 180 таких тяжелых бомбардировщиков, засчитывается 8 боезарядов, а у Соединенных Штатов — 10 боезарядов на не более чем 150 ТБ.

При превышении этого числа за таким ТБ будет засчитываться число боезарядов, равное числу ядерных КРВБ большой дальности, под которое они фактически оборудованы.

С учетом значительного преимущества США по ТБ американская сторона получила возможность в результате таких правил засчета превышать уровень в 6000 боезарядов примерно на 2000—2500 боезарядов. Понятно, что с учетом необходимости преодоления ПВО эффективность КРВБ большой дальности, которые могут быть запущены без входа в зону действия ПВО, выгодно отличается от эффективности ракет меньшей дальности и бомб свободного падения. Кроме того, эта уступка советской стороны в некоторой степени уравнивается тем, что она сохраняет два типа стратегических наступательных вооружений, которых не имеется у Соединенных Штатов, — тяжелые шахтные МБР и МБР мобильного (грунтового и железнодорожного) базирования. На первых этапах переговоров Соединенные Штаты настаивали на полном запрещении как тяжелых, так и мобильных МБР, однако впоследствии были найдены компромиссные решения, согласно которым запрещенное заменялось ограничениями.

МБР мобильного базирования являются единственным типом стратегических наступательных вооружений, в отношении которых существуют количественные ограничения на неразвернутые

В результате реализации условий Договора США сокращали число носителей на 29%, боезарядов — на 43%, а СССР — на 36 и 42% соответственно.

системы. Это предотвращает быстрое развертывание дополнительных МБР мобильного базирования с использованием уже существующих неразвернутых средств, а также ограничивает возможность перезаряжания. Перезарядка мобильных пусковых установок может осуществляться быстрее, чем шахтных пусковых установок (термин «быстрое перезарядка» означает перезарядка шахтной пусковой установки МБР менее чем за двенадцать часов или мобильной пусковой установки менее чем за четыре часа после пуска или удаления ракеты с такой пусковой установки). Кроме того, предусматриваются дополнительные меры для предотвращения быстрого перезарядка мобильной пусковой установки, которые ограничивают места расположения неразвернутых ракет и пусковых установок, а так-

¹ На 1 сентября 1990 г. совокупный забрасываемый вес развернутых баллистических ракет составлял 6626,3 т для СССР и 2361,3 т для США.

же транспортных и заряжающих устройств. Для повышения эффективности проверки МБР мобильного базирования их передвижение и места расположения должны ограничиваться.

В результате осуществления Договора американская сторона сокращала число носителей на 29% и боезарядов — на 43%, а советская сторона соответственно — на 36 и 42%.

С учетом дополнительного сокращения, объявленного советской стороной 5 октября 1991 года и впоследствии подтвержденного российской стороной, число боеголовок на стратегических наступательных вооружениях, принадлежавших СССР, должно быть сокращено до 5000, т. е. на 51%.

Договор СНВ-1 допускает — хотя и со значительными ограничениями — понижение заявленного числа боезарядов на МБР и БРПЛ. Важным условием этого является обязательная замена платформ, на которых крепятся боеголовки, с уничтожением снятых платформ при понижении числа боеголовок более чем на 2 единицы. Это условие затрудняет возврат к прежнему числу боеголовок в случае нарушения Договора или выхода из него.

На протяжении переговоров по СНВ советская сторона неизменно настаивала на увязке его с Договором по ПРО, который действует с 1972 г. Такая увязка отражала бы взаимосвязь, которая объективно существует между наступательными и оборонительными вооружениями: на военно-стратегический баланс сил влияют не только наступательные системы, но и оборонительные, которые способны нейтрализовать некоторые из наступательных систем. Американская сторона была против увязки обоих соглашений. Для устранения этого препятствия на пути Договора советская сторона согласилась отказаться от этой формальной увязки. В то же время советская сторона отметила, что чрезвычайные обстоятельства, упомянутые в статье XVII Договора по СНВ, включают также ситуации, связанные с выходом одной стороны из Договора по ПРО или существенным нарушением самого Договора. В ответ Соединенные Штаты сделали заявление с изложением своей точки зрения по этому вопросу.

Тщательно разработанная система проверки обеспечивает соблюдение Договора по СНВ. Ни одно другое соглашение об ограничении вооружений и разоружению не содержит ничего подобного по масштабам и степени детализации процедур проверки. Кроме того, для проверки ограничения и сокращения вооружений, в отличие от проверки полной ликвидации определенной категории, необходимы дополнительные процедуры контроля. Наконец, сыграл свою роль и

тот факт, что основа системы проверки в рамках СНВ формировалась в период, когда было очень сильно взаимное недоверие между сторонами. Именно поэтому каждая сторона исходила из худшего сценария; иными словами, они принимали в расчет гипотетические случаи самого явного обмана, которые были практически невероятными, но теоретически возможными.

Соблюдение Договора по СНВ проверяют и обеспечивают следующие меры и средства:

- обмен данными и уведомлениями;
- национальные технические средства (НТС), проверки в сочетании с совместными мерами — открытой демонстрацией, по просьбе другой стороны, пусковых установок МБР, тяжелых бомбардировщиков и бывших тяжелых бомбардировщиков в целях повышения эффективности НТС;
- доступ к телеметрической информации;
- демонстрации и инспекции 12 различных видов;
- постоянный контроль подъездных путей и периметра предприятий по производству МБР с целью подтверждения числа произведенных ракет для мобильных пусковых установок;
- создание Совместной комиссии по соблюдению и инспекциям (СКСИ), которая должна решать вопросы, относящиеся к соблюдению принятых обязательств; согласовывать дополнительные меры, которые могут быть необходимы для повышения жизнеспособности и эффективности Договора; решать вопросы, относящиеся к распространению соответствующих положений Договора на новые виды стратегических наступательных вооружений.

Идея Договора СНВ-2 возникла еще в ходе переговоров по СНВ, когда стало ясно, что подготавливаемый договор не может быть свободным от весьма существенных недостатков и что необходимо продолжение переговорного процесса. Исходя из этого, стороны подготовили и приняли 1 июня 1990 г. на советско-американской встрече на высшем уровне «Совместное заявление относительно будущих переговоров по ядерным и космическим вооружениям и дальнейшему укреплению стратегической стабильности». Цель этих переговоров, как говорилось в заявлении, «будет состоять в том, чтобы еще более уменьшить опасность возникновения войны, особенно ядерной войны, обеспечить стратегическую стабильность, транспарентность и предсказуемость посредством дальнейших стабилизирующих сокращений стратегических

арсеналов обеих стран. Это будет достигнуто путем поиска договоренностей, повышающих выживаемость, устраняющих стимулы для нанесения первого удара и воплощающих соответствующую взаимосвязь между стратегическими наступательными и оборонительными средствами». Обе стороны согласились делать упор в ходе этих новых переговоров на уменьшении концентрации боезарядов на стратегических носителях и на оказании предпочтения средствам, обладающим повышенной выживаемостью.

Следует признать, что в ходе переговоров об СНВ-1 и СНВ-2 советская (российская) сторона поддалась нажиму США в отношении тезиса о дестабилизирующем характере многозарядных ракет, размещаемых в шахтах. На самом же деле дестабилизирующие свойства этих МБР не носят абсолютного характера. В условиях нормальных, а тем более партнерских отношений, о переходе к которым неоднократно заявляли президенты России и США, шахтные МБР наоборот выпол-

няют стабилизирующую роль, предотвращая стороны от сползания к военной конфронтации.

Это тем более показательно, что подобные ограничения никоим образом не касались многозарядных ракет морского базирования, в которых США традиционно имели преимущество перед СССР (Россией).

В дальнейшем, уже после прекращения существования Советского Союза, на российско-американской встрече на высшем уровне в Вашингтоне в июне 1992 г. была принята «Рамочная договоренность», в которой определялись основные параметры будущего договора. Они были основаны на принципиальном положении заявления 1990 г. об уменьшении концентрации боезарядов на стратегических носителях. Еще через полгода, а именно 3 января 1993 г. был подписан Договор о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ-2). Такая скорость объяснялась в значительной степени тем, что Договор СНВ-2 создавался на базе Договора СНВ-1, многие положения которого (о контроле, процедурах лик-

Высокий темп переговорных процессов и подготовки Договора СНВ-2 был обеспечен тем, что принципиальные положения по нему были определены еще при подписании Договора СНВ-1, но в основном — политическими причинами.

видации и переоборудования и т.д.) применены к новому Договору, а также тем, что еще в 1990 г. было определено принципиальное направление разработки Договора СНВ-2. В то же время на скорости подготовки договора сказались и политические причины: стремление администрации Буша подписать договор до ухода из Белого дома и неоправданная готовность российской стороны пойти в этом ей навстречу.

Такой «авральный» порядок подготовки договора не мог не сказаться, как это будет показано ниже, на его качестве.

Договор СНВ-2 вызвал весьма противоречивые суждения как в США, так и, особенно, в России. Тем не менее в США он был ратифицирован в январе 1996 г.

Объективно оценить Договор и разобраться в его достоинствах и недостатках возможно лишь при четком понимании того, что он, как и каждое международное соглашение, не может не быть компромиссом. Поэтому определяющим в этой

оценке должно быть выявление того, что сторона получает от заключения Договора и что она проигрывает. Разумеется, этот сложный анализ должен проводиться не абстрактно, а с должным учетом реальностей как существующих в данное время, так и могущих возникнуть в перспективе.

При этом, однако, необходимо различать уступки подлинные от уступок мнимых. Дело в том, что иногда в качестве уступок та или иная сторона представляет все то из своей первоначальной позиции, от чего она отказалась в ходе переговоров. Вряд ли такой подход можно считать корректным, так как стороны в начале переговоров из тактических соображений обычно выдвигают позиции «с запросом». **Для объективной оценки Договора необходимо взвешивать не эти тактические «уступки», а уступки, в той или иной степени затрагивающие реальные интересы сторон. Сочетание таких уступок и составляет подлинный компромисс.**