

ДОКЛАД ПРЕЗИДЕНТА КОНГРЕССУ: АНАЛИЗ ВЫГОД АМЕРИКАНСКО-СОВЕТСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ (специальное сообщение)

Дэвид Хейфмейстер

Итоговый анализ выгод и потерь от договоров по контролю над вооружениями с точки зрения военной значимости потребовался в качестве ответа на резолюцию по договору СТАРТ. Ответ исполнительной власти коснулся не столь крупных вопросов, избежал оценок выполнения и не провел итоговых анализов.

Автор работает в отделении физики Калифорнийского политехнического университета (Сан-Лью Обипсо, Калифорния, США).

Почтовый адрес: David Hafemeister, Physics Department, California Polytechnic State University, San Lius Obipso, CA, 93407, USA; E-mail: dhafemeit@calpoly.edu.

Похоже, что холодная война уходит в далекое прошлое. Но остаются вопросы, которые следовало бы изучить, если мы не хотим повторения истории. В какой степени контроль над вооружениями сохранил мир между США и Советским Союзом? Проложил ли процесс контроля над вооружениями дорогу к мирному завершению холодной войны? Выполнял ли Советский Союз обязательства по соглашениям относительно контроля над вооружениями? Стал ли процесс выполнения соглашений Соединенными Штатами проявлением осмысленности и доверительности? Имели ли советские нарушения военное значение? Какова *конечная оценка* с точки зрения *военного смысла* нарушений договоров по контролю над вооружениями и сокращения вооружений согласно этим договорам? Оказался ли стандарт «эффективной верификации» достаточным для защиты национальной безопасности США¹? Это крупные вопросы, на которые мы ответим только частично. Рамки этой статьи были установлены в 1990-92 гг., когда Билл Эшворт и я были двумя профессиональными сотрудниками сенатского комитета по иностранным делам (СКИД), принятыми на работу для изучения договоров по контролю над вооружениями в конце холодной войны².

В предыдущем сообщении для журнала «Наука и всеобщая безопасность» я исследовал

¹ U.S. Senate Foreign Relation Committee, *The START Treaty*, Executive Report 102-53, 1992, p.27. Во время слушаний по договору ЯСПД бывший посол Пол Нитце следующим образом определил эффективную верификацию: «если другая сторона заходит за пределы договора так, что это принимает военную значимость, мы должны обладать возможностью обнаружить такое нарушение, чтобы своевременно прореагировать и не позволить другой стороне получить выгоду от нарушения.» Поэтому должен быть своевременно обнаружен любой значительный военный обман до того, как он сможет угрожать национальной безопасности. Во время слушаний по ратификации договора СТАРТ I в 1992 г. государственный секретарь Джеймс Бейкер повторил это определение, но добавил новый критерий: « Кроме того, режим верификации должен дать нам возможность обнаружить те виды незначительных нарушений, которые не представляют непосредственного риска для безопасности США.»

² Между 1990 г. и 1992 г. было проведено более 50 слушаний по вопросам контроля над вооружениями, по ратификации четырех договоров (СТАРТ, договор по порогу на мощность ядерных испытаний, договор о мирных ядерных взрывах и договор об обычных силах в Европе), по надзору за четырьмя договорами (договор по ПРО, конвенция по химическому оружию, конвенция по биологическому оружию и договор по «открытому небу»), по одобрению создания Агентства по контролю над вооружениями и разоружению, по программам Нанна-Лугара, по предшественнику договора о полном запрете ядерных испытаний (предложение Митчелла-Хэтфилда), по предшественнику закона 1994 г. о предотвращении ядерного распространения (предложение Гленна-Пелла) и по надзору за вопросами распространения, связанными с войной в Персидском заливе (1991 г.).

прочность американской триады и способность советской обороны противостоять ей³. Исходными источниками информации были восемь томов секретного доклада правительственного контрольно-финансового управления, который считался наилучшим материалом такого рода, а за ними последовали открытые слушания в сенате⁴. Это сообщение изучает вопрос, сформированный СКИД в Седьмом условии к резолюции о ратификации договора о сокращении стратегических ядерных вооружений (СТАРТ I). Седьмое условие требует, чтобы президент проанализировать итоговую оценку хороших и плохих воздействий договоров по контролю над вооружениями. Потери от этих договоров связаны с их невыполнением. Выгоды от договоров по контролю над вооружениями связаны с сокращением ядерного оружия, удаления дестабилизирующего оружия (или дестабилизирующей тактики), а также с установлением совместных мер по повышению стабильности между сверхдержавами. Седьмое условие требует, чтобы оценка была проведена на языке военного смысла, а именно, угроз ядерным силам США.

Действенность договоров по контролю над вооружениями горячо обсуждалась в СКИД. Одна сторона полагала, что контроль над вооружениями предоставил предсказуемое будущее, что устранит нерациональные действия. Другая сторона, возглавлявшаяся сенатором Джесси Хелмсом, считала, что советская сторона многократно жульничала, угрожая национальной безопасности США. Сотрудники СКИД, занимавшиеся национальной безопасностью, были убеждены, что важность вопроса требовала серьезного анализа исполнительной властью в конце холодной войны. С учетом этого было принято решение, что создавшаяся обстановка требует президентского доклада для освещения данного вопроса.

В первом разделе приведены Седьмое условие и текст поддерживающего его доклада СКИД. Затем идет второй раздел с изложением *Доклада конгрессу о выполнении договора*. Из-за недостатка места мы рассматриваем только анализ договора по ядерным силам промежуточной дальности и не касаемся договоров по ограничению стратегических вооружений (ОСВ), поскольку они слишком стары, и договора СТАРТ, потому что он еще не вступил в силу в момент появления президентского доклада (март 1993 г.). В третьем разделе приведено наше заключение относительно адекватности президентского ответа.

I.A. Седьмое условие сената по выполнению договора⁵

В течение шести месяцев, которые предоставлены сенату для выработки решения по ратификации договора, президент должен предоставить сенату обновленный и подробный доклад по выполнению в секретном и открытом виде, излагающий следующее:

- (А) перечень и обсуждение действий, являющихся нарушениями или возможными нарушениями обязательств по промежуточному соглашению ОСВ I, по договорам ОСВ II, ПРО, ЯСПД (ядерные силы промежуточной дальности) и СТАРТ, а также по окончательному решению этих вопросов;
- (Б) перечень и обсуждение действий, находившихся в согласии с промежуточным соглашением ОСВ I, договорами ОСВ II, ПРО, ЯСПД и СТАРТ и
- (В) сравнение военной важности тех действий, которые приведены в разделах (А) и (Б).

I.Б. Сенатский доклад о Седьмом условии⁶

Степень советского невыполнения широко обсуждалась в течение многих лет. Седьмое условие к резолюции о ратификации требует доклада по соблюдению с указанием всех

³ Д. Хейфмейстер, «Замечания к докладу контрольно-бюджетного управления США по ядерной стратегической триаде», *Наука и всеобщая безопасность*, т.6, выпуск 3, 1997 г.

⁴ The U.S. Senate Governmental Affairs Committee, *Evaluation of the U.S. Strategic Triad*, Senate Hearing 103-457, (1994). U.S. General Accounting Office, *The U.S. Nuclear Triad: GAO's Evaluation of the Strategic Modernization Program* (плюс восемь секретных томов), GAO/T-PEMD-93-5 (1993).

⁵ См. [1], стр. 100.

⁶ Там же, стр. 90-91.

крупных фактов соблюдения и несоблюдения договоров бывшим Советским Союзом и его наследниками. Наши последующие отношения со странами-наследниками в связи с договорами по контролю над вооружениями будут, конечно, разбираться в докладе, на котором настаивает закон об Агентстве по контролю над вооружениями и разоружению (раздел 52).

Седьмое условие призывает к расширенному и обновленному докладу о выполнении, который может оказаться последним докладом такого типа о невыполнении распавшимся Советским Союзом. Доклад должен содержать перечень всех значительных нарушений со стороны Советского Союза и его наследников (а также возможных нарушений) по промежуточному соглашению ОСВ I и по договорам ОСВ II, ПРО, ЯСПД и СТАРТ. Такой перечень должен сопровождаться обсуждением окончательного решения затронутых вопросов. Во-вторых, Седьмое условие требует перечня всех значительных действий, связанных с выполнением этих договоров по контролю над вооружениями, со стороны бывшего Советского Союза и его наследников. В таком списке должны содержаться количество и типы уничтоженных систем (например, шахты, ракеты и пусковые установки). Кроме того, в докладе должен быть перечень полного числа инспекций и уведомлений, выполненных без всяких проблем, а также тех случаев, которые вызвали трудности. Наконец, доклад призван провести сравнение военной значимости действий по несоблюдению в сравнении с действиями по соблюдению.

С точки зрения СКИД, процесс контроля над вооружениями (совместно с Советским Союзом и его наследниками) проложил дорогу к сокращениям по договору СТАРТ и к еще более глубоким сокращениям по перспективному договору о ликвидации многозарядных боеголовок. Требуемый Седьмым условием доклад служит полезным дополнением при рассмотрении итоговых выгод соглашений по контролю над вооружениями с бывшим Советским Союзом.

Поэтому СКИД рекомендует условие, требующее предоставления *Доклада президента о выполнении договора и о военном значении нарушений договора* в течение шести месяцев, данных сенату для одобрения ратификации договора СТАРТ. Такой обновленный и расширенный доклад о выполнении будет отличаться от ежегодного доклада, предусмотренного законом об Агентстве по контролю над вооружениями и разоружению (раздел 52), перечнем всех действий по выполнению, всех действий по прошлым нарушениям (или возможным прошлым нарушениям) и последующим сравнением военной значимости двух этих видов действий.

II. Президентский доклад (март 1993 г.)

В президентском докладе содержались одна страница введения, 11 страниц о нарушениях, 2.3 страницы о действиях по выполнению и 1.3 страницы итоговых выводов. Наиболее четкие приведенные нарушения выглядели так: Красноярский радар (который должны были переделать в мебельный завод) был очевидным нарушением договора по ПРО, но он не обладал военной значимостью, чтобы помогать сбивать американские МБР.

Вторым нарушением стала «ракета нового типа» (SS-25), противоречащая соглашению СТАРТ II. Седьмое условие не касалось ядерных испытаний, но если бы они учитывались, следовало бы обсудить историю «возможного нарушения» договора по порогу мощности подземных ядерных испытаний. Это обвинение было снято в 1990 г. после измерений системой КОРТЕКС на Семипалатинском испытательном полигоне в 1988 г. и после правильного учета различий геологических условий между разными полигонами⁷. Американское обви-

⁷ Будучи в 1987 г. техническим экспертом государственного департамента по ядерным испытаниям, я наблюдал следующую ситуацию: на заседании межотраслевого правительственного комитета по вопросу возможного нарушения советской стороной договора о пороге на ядерные испытания голоса разделились поровну (3:3). Государственный департамент, Министерство энергетики и ЦРУ не считали, что произошло возможное нарушение, а Агентство по контролю над вооружениями и разоружению, Объединенный комитет начальников штабов и секретариат Министра обороны высказались за нарушение. Вопрос сводился к численному значению соотношения нулевых уровней сигналов на полигонах в Семипалатинске и Неваде. Используемый в 1987 г. коэффициент был слишком низким. Более высокое значение этого коэффициента, определенного геофизиками Джеком Эвернденом и Линном

нение в нарушении договора по порогам на ядерные испытания было не совсем честным.

II.A. Нарушения договора ЯСПД (выдержки из президентского доклада)

1. Перевозка ракет на пусковых установках. Ракеты промежуточной дальности могут перевозиться на пусковых установках только на предприятиях по ремонту или уничтожению, а не при доставке в другие места. Советская сторона уведомляла американскую сторону о примерно 200 таких перемещениях, выполненных в рамках договора ЯСПД. После обсуждения в специальной комиссии по проверкам советская сторона изменила свою практику перевозок.
2. Незаявленные детали, ограниченные договором. Летом 1988 г. советская сторона допустила несколько ошибок в своих данных в меморандуме для понимания; ошибки были исправлены.
3. Передвижения учебных пусковых установок без уведомления. Возникло непонимание, необходимо ли уведомлять о перемещаемых учебных пусковых установках. Советская сторона позднее согласилась делать это.
4. Ракеты на предприятии по уничтожению. Две ракеты SS-12, которые должны были быть удалены, оказались обнаруженными на операционной базе.
5. Ракеты в незаявленных местах. В течение непродолжительного времени несколько ракет SS-20 располагались за пределами двух площадок для уничтожения, которые должны были закрыться. Границы двух площадок были изменены, так как эти ракеты располагались на указанных местах для временного удобства.
6. Сканирование грузов. В течение 10 дней (март 1990 г.) советская сторона отказывалась проводить рентгеновское сканирование ракет на выходе с ракетного предприятия в Воткинске. Советская сторона возражала против американских процедур, которые были изменены с учетом замечаний.

II.B. Возможные нарушения договора ЯСПД

Ракеты SS-23: Статья I договора по ЯСПД предусматривает, что каждая сторона уничтожит все «свои» ракеты промежуточной и меньшей дальности и не будет в дальнейшем иметь такие системы. Статья V повторяет требование о том, чтобы каждая сторона уничтожила все «свои» ракеты меньшей дальности, принадлежащие категориям, которые «перечислены в меморандуме о взаимопонимании...» Статья VI содержит запрещение производства или летных испытаний любой ракеты промежуточной или меньшей дальности. Взятые вместе, эти требования содержат также эффективное запрещение передачи ограниченных договором систем после подписания договора; каждая сторона должна уничтожить все свои ракеты промежуточной и меньшей дальности и не может производить никаких таких ракет в будущем для любых целей, включая передачу.

В начале 1990 г., когда ГДР публично заявила, что она уничтожила ракеты SS-23, расположенные на ее территории, США впервые осознали существование ракет SS-23 в трех странах Восточной Европы. Советский Союз заявил, что он передал ракеты SS-23 ГДР, Чехословакии и Румынии до вхождения в силу договора ЯСПД. Ни одна из этих трех стран не является участником договора ЯСПД. Ракеты SS-23 относятся к ракетам меньшей дальности, которые включены в договор ЯСПД. Советские ракеты этого типа должны были быть уничтоженными к 1 ноября 1989 г.

Вопрос о том, нарушает ли существование этих ракет SS-23 договор ЯСПД, впервые был рассмотрен в докладе президента о невыполнении (февраль 1991 г.). В сентябре 1991

Сайксом, позднее было подтверждено. Это позволило измерениям на основе метода «Кортекс» совершить политический переход от невыполнения к выполнению. Такое не должно было бы произойти в обстановке более высокой научной открытости. Президент Рейган разрубил узел в 1987 г., обвинив советскую сторону в «вероятном» нарушении, а президент Буш поменял решение в 1990 г. Я считаю, что процесс в 1987 г. был политизирован, чтобы снять давление на США последовать призыву Михаила Горбачева о полном запрете на ядерные испытания.

г. американское Агентство по контролю над вооружениями и разоружению представило *Дополнительный доклад конгрессу о ракетах SS-23 в Восточной Европе*. В этом докладе утверждается, что Советский Союз согласен с содержанием того, что относится к неопубликованной программе сотрудничества. Поэтому Соединенные Штаты подтверждают свой предыдущий вывод, что Советский Союз вел переговоры нечестно. Далее США нашли, что Советский Союз, вероятно, нарушил протокол договора об уничтожении, отказавшись уничтожить в соответствии с процедурами договора головные части ракет, связанных с программами сотрудничества, которые освободились в результате программ сотрудничества.

II.B. Действия, предпринятые для выполнения договора ЯСПД

Советский Союз уничтожил все свои заявленные и ограниченные договором ЯСПД элементы и установки под строгим контролем со стороны США. С момента последнего доклада Советский Союз и новые страны бывшего Советского Союза продолжали позволять Соединенным Штатам выполнять свои права инспекций, содержащиеся в договоре ЯСПД. В число этих инспекций входят наличие американской непрерывно действующей инспекционной площадки в Воткинске (Россия), а также проведение локальных инспекций в США.

II.G. Итоговая оценка договора ЯСПД

До подписания договора ЯСПД в США и среди наших союзников существовали серьезные опасения относительно угрозы, которую представляют советские системы ЯСПД и особенно мобильные ракеты SS-20. Советский Союз в соответствии с договором ЯСПД уничтожил все свои заявленные и ограниченные договором элементы и установки под строгим контролем со стороны США. США обеспокоены продолжающимся присутствием ракет SS-23 в Восточной Европе и продолжают стремиться к их уничтожению, чтобы выполнить цели договора ЯСПД по устранению этого класса ракет. Однако в целом, выполнение договора ЯСПД усилило безопасность Запада.

III. Анализ президентского доклада

Для доклада президента по невыполнению характерны плохая эрудиция и оплошности. Сам президентский доклад разделен по темам следующим образом: нарушения (4 страницы), действия по выполнению (0.2 страницы) и итоговый анализ (0.2 страницы). Таким образом, нарушения получили в двадцать раз больше места по сравнению с мерами по выполнению и с итоговым анализом. Это особенно скандально, потому что более объемный анализ уже имелся в опубликованном докладе СКИД по договору СТАРТ. Этот анализ приводится далее.

III.A. Нарушения договора ЯСПД

Вопрос о ракетах SS-23 в докладе СКИД по договору СТАРТ⁸. Вопрос о незаявленных ракетах SS-23 советского производства, расположенных в Восточной Европе, разбирается в отдельном докладе Конгрессу (19 сентября 1991 г.). Советская сторона не заявила о 72 ракетах SS-23, включенных в программу сотрудничества с ГДР, Болгарией и Чехословакией. К сожалению, США не спросили об этих программах во время переговоров по договору ЯСПД отчасти потому, что США не хотели обсуждать ситуацию с ракетами Першинг-I, которыми владела (а позднее разрушила) ФРГ. Системы Першинг-I находились под совместным контролем ФРГ и США.

В ответ на запрос сенатора Пресслера о конечном расположении ракет SS-23 администрация заявила следующее: «Правительства ГДР и Чехословакии указали, что находящиеся в их распоряжении ракеты будут уничтожены после решения технических и экологических вопросов. Однако, Болгария сделала противоречивые заявления по поводу того, будет ли она уничтожать свои ракеты. Хотя мы продолжаем давление с целью уничтожения ракет SS-

⁸ См. [1], стр.63.

23, не в наших интересах затягивать получение выгод от договора СТАРТ, ожидая уничтожение ракет SS-23».

Заключение по нарушениям договора ЯСПД. Шесть нарушений договора ЯСПД, помещенных в докладе президента, не имели военной важности. Поднятые вопросы в большинстве являлись следствием неряшливости советской стороны и некоторых расхождений по процедурам. Договор ЯСПД был очень сложен для управления. Он был особенно трудным для распадавшегося Советского Союза с 1988 г. по 1991 г. Из-за этих процедурных проблем по договору ЯСПД договор СТАРТ обеспечил больше определенности, расширившись до 280 страниц, не считая значительные дополнительные документы. Вопрос о возможном нарушении в связи с ракетами SS-23 более детально обсуждался в докладе СКИД по договору СТАРТ, который был доступен исполнительной власти, нежели в докладе президента. Вопрос о ракетах SS-23 не столь прямолинейен, так как США имели сходную ситуацию в тот момент переговоров, а именно оружейную систему, которой они владели совместно со своим союзником ФРГ.

III.Б. Действия по выполнению договора ЯСПД

Данные по выполнению договора ЯСПД в докладе по договору СТАРТ, но не вошедшие в доклад президента⁹. К 31 мая 1991 г. Советский Союз уничтожил все свои заявленные ракеты промежуточной дальности и пусковые установки, а также все свои заявленные ракеты меньшей дальности и пусковые установки. Согласно договору ЯСПД советская сторона уничтожила 1846 ракет, способных нести 3154 боеголовки, и разрушила 825 пусковых установок:

- 5 ракет SS-5;
- 654 ракеты SS-20 (каждая несла три боеголовки);
- 509 пусковых установок SS-20;
- 149 ракет SS-4;
- 72 пусковые установки SS-4;
- 718 ракет SS-12;
- 132 пусковые установки SS-12;
- 239 ракет SS-23;
- 106 пусковых установок SS-23;
- 80 ракет SSC-X-4;
- 6 пусковых установок SSC-X-4.

Заключение о действиях по выполнению. В докладе президента утверждается только, что «Советский Союз уничтожил все свои заявленные элементы, ограниченные договором ЯСПД, и установки под строгим контролем со стороны Соединенных Штатов.» В таком скудном ответе не приводятся уже доступные данные из доклада СКИД, перечисленные выше. К тому же в докладе президента отсутствует затребованная информация об инспекциях.

III.В. Итоговая оценка договора ЯСПД

В сенатском докладе затребованный доклад президента назывался *Президентский доклад о выполнении договора и военной значимости нарушений договора*. Указанием на то, во что превратился доклад, стало решение исполнительной власти удалить авторство президента и ограничить масштаб затронутых вопросов путем удаления слов *военная значимость нарушений договора*. Окончательный вариант доклада был назван просто *Доклад конгрессу о выполнении договора*. Одна пятая страницы итогового анализа выгод в докладе президента в основном посвящена обсуждению ситуации с ракетами SS-23. К 1993 г. советская сторона не контролировала своих союзников уже четыре года после падения берлинской стены 9 ноября 1989 г.

В докладе президента всего одна фраза касается вопроса итоговой оценки: «В целом, впрочем, выполнение договора ЯСПД усилило безопасность Запада.» Такой поверхностный

⁹ Там же, стр.64.

ответ не говорит конгрессу о военной значимости уничтожения Советским Союзом всех своих заявленных ракет промежуточной дальности и пусковых установок, а также всех своих заявленных ракет меньшей дальности и пусковых установок. В соответствии с договором ЯСПД советская сторона уничтожила 1846 ракет, способных нести 3154 боеголовки, и разрушила 825 пусковых установок. В поверхностном ответе не дается оценка военной значимости шести нарушений договора ЯСПД и одного возможного нарушения.

Доклад президента должен был проинформировать нас, что число удаленных советских боеголовки (3154) более чем в три раза превышает количество удаленных американских боеголовки (856). Кроме того, в президентском докладе должны были быть представлены оценки эффективности этих боеголовки против целей союзников. Такой количественный анализ был произведен на стр. 52 сенатского доклада по договору СТАРТ, где использована модель обмена для определения уровня выживших сил в случае нарушений договора и в случае полного его выполнения.

Мы усвоили здесь непривычный урок. Для большинства читателей должно быть очевидным, что договор ЯСПД был необходим для мирного завершения холодной войны. Без этого договора вряд ли бы следующий договор по обычным силам в Европе позволил провести сокращения обычных вооружений. Без договора ЯСПД не было бы договора СТАРТ, что сделало бы окончание холодной войны более затруднительным. Авторы доклада президента не хотели сделать подобные положительные заявления по контролю над вооружениями, как не захотели дать конкретные оценки выполнения контроля над вооружениями. Это важный урок для историков и будущих руководителей.