

На правах рукописи

ПОДВИГ Павел Леонардович

**Противоракетная оборона
как фактор стратегических взаимоотношений
СССР/России и США в 1945-2003 гг.**

Специальность 23.00.04
«Политические проблемы международных
отношений и глобального развития»

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2004

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертации обусловлена исключительно большой ролью, которую вопросы противоракетной обороны (ПРО) традиционно играли в стратегических взаимоотношениях Советского Союза и США, а впоследствии – в российско-американских стратегических взаимоотношениях. Осознание неразрывной взаимосвязи стратегических наступательных и оборонительных вооружений стало одним из наиболее важных результатов развития стратегических взаимоотношений двух стран на протяжении послевоенного периода и сделало возможным ограничение масштабов стратегического противостояния Советского Союза и США, а впоследствии – и переход к сокращению стратегических наступательных вооружений.

Начало и ускорение процесса сокращения наступательных вооружений и изменение характера взаимоотношений России и США в период, следовавший за распадом Советского Союза, не только не устранили вопросы противоракетной обороны из двусторонних отношений, но и, наоборот, привели к возрастанию значимости этих вопросов в рамках военно-политических отношений держав.

В прошлом чрезвычайно высокий уровень советско-американского противостояния (к началу 90-х годов более 10 тысяч боеголовок в наступательных стратегических арсеналах каждой из сторон) давал обеим сторонам возможность с достаточной гибкостью относиться к потенциальной роли противоракетной обороны в стратегическом балансе. Кроме этого, Советский Союз и США имели примерно равные возможности по наращиванию своих наступательных потенциалов, что также вносило вклад в обеспечение общей стабильности стратегических взаимоотношений.

В 90-е годы и в обозримой перспективе нового столетия с уменьшением количества боезарядов в составе стратегических сил и с возникновением асимметрии в возможностях России и США по наращиванию наступательных потенциалов, вопрос о возможном влиянии противоракетной обороны на стратегический баланс приобретает более существенную военно-техническую значимость.

Несмотря на уход из взаимоотношений России и США глобальной конфронтации, которая была характерна для советско-американских отношений вплоть до конца 80-х годов, баланс стратегических ядерных сил остается их существенным фактором. Хотя этот вопрос, безусловно, отошел на задний план общего контекста отношений РФ и США, их стратегическое взаимодействие по своей сути мало изменилось и по-прежнему,

хотя и на понижающихся уровнях сил, определяется логикой взаимного ядерного сдерживания. В этой ситуации решения в области противоракетной обороны могут как способствовать дальнейшему снижению степени военного противостояния, так и, наоборот, препятствовать такому снижению.

Эта проблема тем более важна, если ставить перспективную цель перейти в стратегических отношениях держав от модели взаимного сдерживания к какому-то другому состоянию, более присущему партнерским или даже союзническим отношениям. Тут фактор противоракетной обороны уже сейчас во многом определяет вектор развития отношений держав как в военно-техническом, так и в договорно-правовом плане.

Актуальность темы диссертации обусловлена и тем, что в современных условиях значительно возросли требования к качеству решений, принимаемых в связи с развитием систем противоракетной обороны и стратегических сил в целом. Это обстоятельство требует постоянных целенаправленных усилий по анализу тенденций, связанных с противоракетной обороной, и совершенствованию механизмов принятия решений с целью обеспечения максимального учета интересов безопасности России.

Кроме этого, вопросы противоракетной обороны на данном этапе развития международных отношений вышли за рамки двусторонних отношений России и США и играют все большую роль в общей международной безопасности, оказывая непосредственное влияние на решения, принимаемые третьими странами по развитию своих наступательных потенциалов, а также на ситуацию в области распространения ядерного и ракетного оружия. Понимание проблем, которые решали Советский Союз/Россия и США в связи с развитием собственных программ противоракетной обороны, исключительно важно для формирования такой политики в отношении третьих стран, которая будет максимально учитывать интересы безопасности России и, более широко, задачи обеспечения международной безопасности.

Дополнительным обстоятельством, обуславливающим важность изучения роли противоракетной обороны в стратегических взаимоотношениях государств, являются предпринимаемые ныне в США попытки подвергнуть ревизии традиционные представления о взаимосвязи оборонительных и наступательных вооружений. Эти попытки являются заметной частью более широкой идеологии неоконсерватизма, которая лежит в основе многих внешнеполитических решений нынешней администрации США и оказывает существенное влияние на формирование представлений о способах обеспечения безопасности в международном сообществе.

Так, в частности, утверждается, что ограничение противоракетной обороны является добровольным согласием с принципом «взаимного га-

рантированного уничтожения» как основы построения межгосударственных отношений. На основании этого утверждения делается вывод о том, что создание противоракетных систем является единственным способом уйти от ситуации баланса потенциалов взаимного уничтожения. Согласно этой логике, все препятствия на пути создания систем ПРО должны быть устранены. В большой степени именно такие представления сыграли роль в одностороннем выходе США из Договора по ПРО.

Выход США из Договора 1972 г. не означает, что вопрос о роли противоракетной обороны в системе международной безопасности закрыт окончательно. Последствиям односторонних действий США еще предстоит проявить себя в полной мере. В этой связи для России, равно как и для других стран, приобретает особое значение понимание аргументов, используемых администрацией США в качестве оправдания своей противоракетной программы. Поскольку эти аргументы в том или ином виде присутствовали в стратегических взаимоотношениях Советского Союза и США с самого начала работ в области ПРО, изучение процессов, происходивших в этих отношениях, приобретает сегодня еще большую злободневность.

Предметом исследования в настоящей работе является процесс формирования политики Советского Союза и России в отношении противоракетной обороны, рассмотренный в контексте развития стратегических взаимоотношений с США. Это исследование строится на основе анализа конкретных военно-технических программ в области противоракетной обороны и институтов, обеспечивавших в прошлом и по сей день реализацию этих программ и организацию переговорного процесса.

Целью исследования является дальнейшая разработка теоретических подходов к вопросам противоракетной обороны в современных условиях, а также выработка практических предложений по военной политике и военному строительству России, относительно ее дипломатической линии на переговорах с США и другими странами в сфере стратегических взаимоотношений, связанных с ролью ПРО на современном этапе. Для формулировки практических рекомендаций в работе поставлена цель проведения анализа процесса формирования политики держав в области ПРО, который опирается на подробное рассмотрение механизмов выработки решений и изучение институтов, принимающих участие в этом процессе.

Для достижения поставленной цели в работе ставятся следующие **задачи**:

- проанализировать характер взаимосвязи стратегических наступательных и оборонительных вооружений на различных этапах взаимоотношений Советского Союза/России и США;

- проанализировать ход советской программы создания противоракетной обороны с целью изучения ее влияния на взаимоотношения Советского Союза с США;
- проследить историческое развитие американских программ ПРО и их воздействие на военную политику СССР/РФ и ход переговоров двух держав по ограничению и сокращению стратегических вооружений;
- рассмотреть процесс формирования механизмов выработки решений в области работ по созданию противоракетной обороны в двух названных странах;
- изучить характер взаимодействия советских институтов в процессе переговоров с США по поводу Договора по ПРО;
- проанализировать особенности действий российских государственных институтов в решении вопросов противоракетной обороны и формировании отношений с США, в частности, в связи с вопросом о сохранении Договора по ПРО;
- идентифицировать возможные пути совершенствования сформировавшегося в России механизма выработки решений в области стратегических вооружений и противоракетной обороны.

Хронологические рамки исследования охватывают весь послевоенный период развития отношений Советского Союза/России и США, концентрируясь на нескольких ключевых моментах. Рассмотрены начальный этап формирования институтов, обеспечивавших выработку решений и проведение работ в области ПРО, период, предшествовавший заключению Договора об ограничении противоракетной обороны, период, сопровождавший дискуссию в отношении программы Стратегической оборонной инициативы, и, наконец, период российско-американского диалога, отмеченный, среди прочих важных событий, односторонним выходом США из Договора по ПРО.

Выбор такого широкого периода для проведения исследования обусловлен тем, что подробный анализ программ противоракетной обороны и особенно механизмов принятия решений в отношении вопросов ПРО, требует рассмотрения этих программ в их непрерывном историческом развитии. Поскольку представления о роли ПРО в Советском Союзе (равно как и в США) претерпевали сложные изменения, ограничение хронологических рамок исследования сильно сузило бы возможности изучения эволюции представлений о противоракетной обороне и становления институтов, вовлеченных в процесс выработки решений в этой области. Сужение рамок работы не позволило бы выделить в этих процессах общие характеристики и тенденции, анализ которых составляет предмет настоящего исследования.

Вместе с тем, учитывая длительность рассмотренного исторического периода, автор естественно вынужден ограничиться рассмотрением только самых главных тем, связанных с ПРО как в военном, так и в переговорном и внешнеполитическом планах. Поскольку в отношении политики США в этой сфере имеется обширная научная литература, в настоящей диссертации упор сделан на рассмотрении, на базе доступной открытой информации, именно советского и российского курса в данной области, который еще не получил детального отражения в нашей научной литературе. Также автор должен был отказаться от обстоятельного рассмотрения других вопросов военной политики, переговоров по разоружению и внешней политики России и США, обращаясь к ним только там, где это непосредственно затрагивает тему диссертации.

Теоретическая и методологическая основа исследования определяется сочетанием анализа конкретных программ в области строительства и модернизации стратегических сил и противоракетной обороны, осуществлявшихся в Советском Союзе и США, с инструментарием политологической теории, которая дает возможность на основе этого анализа сформировать представление о принципах функционирования институтов, участвующих в принятии решений, и основных интересах этих институтов.

Основу политологической составляющей проведенной работы составляет представление о роли институтов в формировании и принятии решений. Необходимость институционального подхода к анализу развития представлений о противоракетной обороне диктуется прежде всего сложностью и важностью вопросов, определяющих отношение государственных и общественных институтов к роли ПРО в обеспечении безопасности.

Техническая и организационная сложность создания систем противоракетной обороны (равно как и систем стратегических наступательных вооружений), а также их принципиальная новизна в сравнении с традиционными системами вооружений, привели к тому, что формирование представлений о принципах применения этих вооружений было неразрывно связано с процессом становления институтов, призванных обеспечивать их разработку, производство и применение. Без развития этих институтов были бы невозможны осознание возможностей новых систем вооружений, формулировка технических требований к ним, а также разработка стратегии и тактики их применения. Соответственно, интересы этих институтов, существование механизмов их взаимодействия, а также наличие у них научных, технических и организационных возможностей для решения поставленных задач, были определяющими факторами в процессе эволюции представлений о стратегических вооружениях и противоракетной обороне. Одновременно представления о стратегических наступательных и оборонительных вооружениях отражали в первую очередь именно интересы от-

дельных организаций и отраслей промышленности, и задача выработки государственной политики требовала создания механизмов взаимодействия этих институтов.

Существенным компонентом анализа институциональной составляющей политики в области противоракетной обороны, проделанного в данной работе, является анализ конкретных программ создания стратегических вооружений. Такое внимание к этим программам обусловлено тем, что интересы институтов и их представления об интересах безопасности государства, равно как и представления политического руководства о безопасности, очень редко находят адекватное выражение в декларативной политике, которая отражена в публичной дискуссии или официальных заявлениях. В Советском Союзе и России ситуация дополнительно осложняется практически полным отсутствием традиции публичного обсуждения военных и военно-технических вопросов безопасности. В связи с этим, наиболее надежным источником сведений о намерениях, мотивах, и интересах институтов, участвовавших в выработке решений в области стратегических вооружений, является анализ конкретных решений в этой области, которые были приняты и впоследствии реализованы.

Способность добиваться принятия решения о разработке той или иной системы и обеспечения этой разработки необходимыми ресурсами служило наиболее убедительным свидетельством согласия всех участников процесса выработки решения о роли, которую эта система способна играть в обеспечении безопасности. Знание технических возможностей создаваемых систем тем самым дает возможность составить представление о взглядах на обеспечение безопасности преобладающих в той или иной ситуации. И наоборот, отсутствие ресурсной поддержки предложений о разработке систем вооружений, как правило, свидетельствует о том, что заложенные в эти предложения технические решения сочтены не соответствующими доминирующим представлениям о безопасности или о роли, которую должны играть предлагаемые системы. Такой подход к анализу технических характеристик систем противоракетной обороны, которые были созданы или создание которых предлагалось на различных этапах, а также характеристик реализованных и нереализованных предложений в области создания систем наступательных вооружений, позволяет получить информацию о намерениях и представлениях участников процесса выработки решений, недоступную с помощью других методов. Соответственно, именно этот подход положен в основу проведенного исследования.

Источниковая основа. Проведенное исследование основано на нескольких группах источников. В первую группу входят официальные договоры, заключенные между Советским Союзом и США, Россией и США, в которых приведены данные о состоянии стратегических сил сторон на

момент заключения договоров. Не менее важно и то, что степень детализации информации, представленной в договорах, отражает представления о важности тех или иных данных, которые существовали на момент заключения, и как результат, представляет собой дополнительное свидетельство взглядов сторон на стратегические вооружения. Основными договорами являются Договор об ограничении систем противоракетной обороны от 1972 г., соглашения об ограничении и сокращении стратегических наступательных вооружений – Договоры ОСВ-1 (1972 г.) и ОСВ-2 (1979 г.), СНВ-1 (1991 г.) и СНВ-2 (1993 г.), рамочное соглашение СНВ-3 (1997 г.) и Договор об СНП, заключенный в 2002 г. Кроме этого, в качестве источников использовались официальные документы Постоянной консультативной комиссии, которая была создана в соответствии с Договором по ПРО. К категории официальных источников следует отнести совместные и односторонние заявления президентов СССР, России и США, сделанные ими в различное время.

Вторую группу источников, использованных в работе, представляют собой научные публикации, в которых описаны программы создания систем стратегических наступательных вооружений и систем противоракетной обороны Советского Союза, России и США, имеющиеся в открытом доступе. В этих работах приведены история создания систем, их технические характеристики, свидетельства разработчиков, описание технических и организационных проблем, которые сопровождали создание и эксплуатацию этих систем.

Третья группа источников представляет собой публикации, в которых приводятся свидетельства участников процесса создания стратегических систем вооружений и противоракетных систем, а также свидетельства участников советско-американских и российско-американских переговоров.

Четвертую группу составляют эксклюзивные интервью, проведенные автором в ходе работы над диссертацией. Были проведены беседы с представителями конструкторских организаций, участвовавших в процессе разработки и создания стратегических вооружений, военными специалистами, работавшими в научно-исследовательских институтах Министерства обороны, с представителями правительственных и военных организаций, участвовавших в процессе выработки решений в советское время, участниками переговоров как с российской, так и с американской стороны.

Кроме этого, в ходе работы над диссертацией широко использовались записи автора, сделанные им в ходе встреч и бесед с российскими и американскими общественными деятелями, представителями вооруженных сил обеих стран, представителями американского и российского правительств.

Степень разработанности темы в научной литературе. Важность вопросов противоракетной обороны обусловила постоянное внимание исследователей к проблемам, касающимся взаимосвязи стратегических наступательных и оборонительных вооружений. Анализу различных аспектов противоракетных программ посвящена довольно обширная литература как на русском, так и на английском языке. В то же время тот аспект, в котором вопросы противоракетной обороны рассматриваются в настоящей работе, практически освещен весьма мало.

Взаимоотношениям Советского Союза и России и США, а также вопросам стратегических сил в контексте обеспечения безопасности России и более общим вопросам обеспечения безопасности страны традиционно отводится очень высокая роль в работах российских исследователей. В частности, следует отметить работы А. Г. Арбатова, В. Г. Барановского, О. Н. Быкова, Е. Б. Волкова, Н. В. Загладина, А. А. Кокошина, А. А. Коновалова, С. В. Кортунова, В. А. Кременюка, С. К. Ознобищева, А. А. Пикаева, Э. А. Позднякова, И. Л. Прохоренко, А. Г. Савельева, С. М. Рогова, Ю. Е. Федорова и др. Как уже отмечалось, научная разработанность многих проблем советско-американских и российско-американских отношений позволила автору в его анализе опираться на выводы указанных авторов и сосредоточиться на вопросах, непосредственно относящихся к теме диссертации.

Литература, посвященная вопросам противоракетной обороны в контексте советско-американских стратегических взаимоотношений, представлена двумя категориями работ. К первой относятся работы американских и европейских авторов – Ю. Олтманна, Б. Грэма, Д. Шварца, Дж. Холста, У. Шнайдера, А. Картера и др., а также ряд докладов, подготовленных Офисом технологических оценок Конгресса США. Эти работы посвящены подробному анализу политических и технических аспектов американских программ противоракетной обороны, и в которых Советский Союз и его политика выступают как один из факторов, которые необходимо принимать во внимание при рассмотрении этих вопросов. Вопрос о возможностях американских программ противоракетной обороны достаточно подробно рассматривался в советской и российской литературе. В частности, следует отметить работы А. Г. Арбатова, В. С. Белоуса, Е. Б. Волкова, Р. З. Сагдеева, А. А. Кокошина, Н. Ф. Червова и др. В целом, эта область исследована достаточно подробно и в связи с этим практически не затрагивается в настоящей работе сверх того, что необходимо для предоставления контекста для рассмотрения центральных вопросов настоящего исследования.

К другой категории работ относятся, например, работы Р. Гартхофа, М. Евангелисты, Дж. Матерс, М. Дурич, А. Картера, Д. Холлоуэйя, С.

Волландер, С. Залог и др. Основной чертой этих работ является попытка проанализировать советские программы создания стратегических систем вооружений и, в частности, противоракетной обороны и составить представление о механизмах выработки решений и факторах, влияющих на этот процесс. Основной проблемой, характерной для работ этой категории, является их опора на анализ высказываний военных и гражданских специалистов в открытой печати или в ведомственных изданиях, а также официальных заявлений советского руководства. В ряде работ кроме этого проанализированы сведения о позиции, которую советская сторона занимала в ходе переговоров, а также результаты бесед советских и американских ученых. Несмотря на то, что такой анализ в ряде случаев предоставляет возможность ознакомления с очень интересным материалом (в том числе архивным), возможности такого метода представляются весьма ограниченными. В первую очередь это связано с тем, что публикации открытой советской (а впоследствии и российской) печати, а также заявления политического руководства не обязательно в полной мере отражали довольно сложные процессы, происходившие в ходе выработки решений. Анализ переговорных позиций также не дает возможности составить полное представление об этих процессах и об эволюции точек зрения по вопросам стратегических вооружений. Кроме этого необходимо учитывать, что наиболее интересный с точки зрения противоракетной обороны период приходится на 60-е годы, когда формальные переговоры в области стратегических вооружений между Советским Союзом и США не велись.

Русскоязычные источники, посвященные анализу советской и российской программ создания противоракетной обороны, а также представлений о роли ПРО в отношениях с США, представлены в основном литературой описательного и мемуарного характера. К ним относятся работы М. Первова, Г. В. Кисунько, О. В. Голубева и Ю. А. Каменского, Л. И. Волкова, Б. И. Губанова, Г. М. Корниенко, С. Ф. Ахромеева, Н. Ф. Червова, Б. Е. Чертока и др. Эти работы представляют собой исключительно важный источник информации о советских системах ПРО, других системах стратегических вооружений и представлениях о характере взаимоотношений с США. В то же время в них, как правило, аналитически не рассматриваются вопросы взаимодействия институтов, принимающих участие в процессе выработки решений.

Количество работ, которые посвящены анализу механизмов выработки и принятия решений в области стратегических вооружений, существовавших в Советском Союзе, очень мало. Практически единственной работой, в которой дано систематическое изложение этого вопроса в исторической перспективе, является книга А. Г. Савельева и Н. Н. Детинова. В то же время в этой книге рассмотрены в основном вопросы обеспечения взаимо-

действия различных ведомств в процессе проведения советско-американских переговоров.

В ряде других работ вопросы выработки решений рассматриваются в несколько другом контексте. Среди этих работ следует отметить работы А. Г. Арбатова, в которых значительное внимание уделено вопросам принятия решений в области безопасности в современных российских условиях. В исторической перспективе роль армии в политике и вопросы выработки представлений о стратегии применения вооруженных сил проанализированы в работах А. А. Кокошина. При этом вопросы роли институтов в выработке и принятии решений в области стратегических вооружений и противоракетной обороны в советский период остаются в основном за рамками этих исследований.

Вопросы организации работы оборонной промышленности в отраслях, связанных со стратегическими вооружениями, рассматриваются в работах И. В. Быстровой, Н. С. Симонова, Б. Старкова и др. В этих работах приведен подробный анализ вопросов функционирования оборонных отраслей промышленности, в том числе с использованием архивных источников. В то же время хронологические рамки этих работ ограничены периодом до 60-х годов, что оставляет основную часть работ по созданию средств противоракетной обороны и стратегических вооружений за рамками этих исследований. Следует также отметить работу Е. С. Глубокова и Ю. Д. Маслюкова, в которой приведены подробные экономические данные об оборонной промышленности Советского Союза.

Научная новизна работы определяется в первую очередь новизной темы и, как следствие, отсутствием работ, в которых проблема противоракетной обороны и ее роль в стратегических взаимоотношениях Советского Союза/России и США рассматривалась бы в контексте развития и совершенствования советских и российских институтов и механизмов выработки и принятия решений. Кроме этого, проделанная работа характеризуется новизной методологии, предполагающей проведение анализа технических решений, принимавшихся в ходе создания и модернизации систем стратегических вооружений.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость работы обусловлена прежде всего новизной ее методологии, а также примененным в работе подходом к рассмотрению вопросов развития стратегических взаимоотношений на основе анализа конкретных программ создания стратегических вооружений. Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что проведенное в нем рассмотрение вопросов противоракетной обороны в формировании отношений Советского Союза/России и США позволяет сформулировать выводы и рекомендации, которые могут быть использованы для анализа по-

литики России в отношении осуществляемой в настоящее время в США программе создания ПРО и для выработки конкретных рекомендаций в отношении дальнейших шагов в этой области.

Апробация работы. Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений РАН. Основные положения диссертации были доложены на международных конференциях, в частности, на конференциях, проводимых Московским центром Карнеги, ПИР-Центром, «Программой новых подходов к российской безопасности», на Конференции по разоружению в Сандийской лаборатории, Конференции Американского института аэронавтики и астронавтики и др. Основные положения работы также вошли в публикации автора общим объемом свыше 14 п.л.

Структура и содержание работы

Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка литературы.

Во введении обосновывается актуальность темы, определяется предмет исследования, формулируются цели и задачи работы, определяется ее методологическая основа, обосновываются выбранные хронологические рамки исследования, дается характеристика существующих источников и литературы по теме, формулируются в общем виде тезисы, предложенные к защите.

В первой главе рассмотрены вопросы формирования представлений о стратегической обороне и механизмов выработки решений в области стратегических вооружений в период до 60-х годов в контексте взаимоотношений Советского Союза и США.

Первоначальные представления о роли ядерного оружия и стратегической обороны как в Советском Союзе, так и в США формировались в соответствии с традиционным опытом ведения военных действий и возможностями стратегических средств доставки. Ядерное оружие воспринималось в первую очередь как средство ведения войны, и соответственно, представления о роли обороны исходили из необходимости отражения стратегического удара, наносимого, в первую очередь, бомбардировочной авиацией. Как продемонстрировано в работе, такие взгляды на применение ядерного оружия и на стратегическую оборону были обусловлены наличием в вооруженных силах структур, которые являлись носителями именно такой традиции ведения военных действий, – таких как Стратегическое авиационное командование в США или Войска противовоздушной

обороны в СССР. В Советском Союзе ориентация стратегической обороны на отражение массированного удара авиации привела к началу работ по созданию противовоздушной обороны Москвы, принципы построения которой впоследствии оказали существенное влияние на формулировку требований к будущим системам противоракетной обороны.

Важным развитием периода 50-х годов, рассмотрению которого посвящена первая глава, являлось создание в Советском Союзе структур и институтов, которые были призваны осуществлять разработку и производство новых систем вооружений, определивших дальнейшее развитие стратегических взаимоотношений Советского Союза и США, – ядерного оружия, баллистических ракет и радиолокационной техники, игравшей ключевую роль в создании систем противовоздушной и противоракетной обороны. Создание этих институтов определялось новизной и исключительной сложностью задач, возникавших в процессе создания этих систем вооружений. Как результат, созданная в Советском Союзе система разработки и эксплуатации этих вооружений предполагала высокую степень концентрации научных, материальных и организационных ресурсов. Такое построение системы определяло ведущую роль разработчиков вооружений и обусловило ориентацию на их практически неограниченный доступ к ресурсам, которые стали характерной чертой всего последующего механизма создания стратегических вооружений. В целом, созданный порядок разработки вооружений позволил Советскому Союзу решить задачу создания стратегических наступательных средств, которые могли угрожать территории США.

Работы в области противоракетной обороны в рассматриваемый период были в основном ограничены исследовательскими разработками. Основной причиной этого являлись как технические сложности создания противоракетных систем, так и то обстоятельство, что до появления в конце 50-х–начале 60-х годов межконтинентальных баллистических ракет, оснащенных термоядерными боезарядами, роль баллистических ракет в операциях стратегических сил была ограничена. Поскольку перспективные возможности баллистических ракет в тот момент были неясны, построение противоракетной обороны как средства стратегической обороны не являлось приоритетной задачей.

Во второй главе проанализирована роль вопросов противоракетной обороны в период достижения численного паритета между Советским Союзом и США и начала переговорного процесса, который привел к заключению Договора об ограничении систем противоракетной обороны.

Появление межконтинентальных баллистических ракет и их укрепление в качестве основы стратегических сил Советского Союза и США, произошедшее в первой половине 60-х годов, коренным образом изменило

представления о роли ядерного оружия и противоракетной обороны. В части применения стратегических сил было проведено переосмысление принципов применения ядерного оружия, которое отражало первоочередную ориентацию на решение задачи ядерного сдерживания. Процесс пересмотра принципов применения ядерного оружия был непосредственным результатом процесса совершенствования стратегических систем вооружений – улучшения их характеристик в части боевой эффективности, живучести и боеготовности. Ключевым изменением начала 60-х годов, оказавшим непосредственное влияние на планы создания противоракетной обороны, стало очень быстрое развитие ракетной техники, сделавшее возможным массовое развертывание высокоэффективных баллистических ракет и изменившее соотношение между оборонительными и наступательными средствами в пользу последних.

В изменении представлений о роли ядерного оружия и стратегической обороны очень важную роль сыграл процесс укрепления институтов выработки политики в области применения стратегических сил. В полной мере преимуществами, которые предоставлял развитый механизм выработки решений, воспользовались США, которые к середине 60-х годов в основном закончили модернизацию своих стратегических сил, обеспечивавшую им существенное количественное и качественное преимущество перед Советским Союзом. В Советском Союзе процесс совершенствования механизмов выработки решений в области стратегических вооружений и укрепления институтов, принимавших участие в этом процессе, шел более сложно. В течение рассматриваемого периода была проведена реорганизация структуры оборонной промышленности, были созданы предпосылки для конкуренции разработчиков военной техники в области создания стратегических вооружений, произошло укрепление институтов Вооруженных сил, осуществлявших контроль за разработкой вооружений.

В целом, и создание независимых институтов в вооруженных силах и появление реальной конкуренции среди разработчиков техники стали наиболее важными положительными факторами, которые определяли развитие оборонного комплекса в рассматриваемый период рубежа 50-х и 60-х годов и позволили обеспечить более высокий уровень обсуждения технических решений. В то же время, закрытость механизма принятия решений и его не всегда обоснованная централизация не позволили в полной мере использовать возможности, открывшиеся в результате проведенных преобразований. Примером этого стали решения по системам противоракетной обороны, принятые в Советском Союзе в первой половине 60-х годов. Отсутствие надежного механизма учета мнения технических и военных специалистов привело к тому, что при рассмотрении проектов противоракетной обороны либо не были проанализированы технические вопросы

реализации проекта, как это произошло в случае с системой «Таран», либо не были в должной степени учтены новые возможности ракетной техники, связанные прежде всего с появлением средств преодоления обороны и разделяющихся головных частей, как это было в случае с решением о возобновлении работ над системой ПРО Москвы А-35.

Модернизация советских стратегических сил второй половины 60-х годов, в ходе которой было произведено существенное увеличение количества стратегических носителей, оказала существенное влияние как на взаимоотношения Советского Союза и США, так и на процесс формирования механизмов выработки решений внутри Советского Союза. Результатом этих процессов стал коренной пересмотр представлений о возможностях противоракетной обороны и ее роли в стратегических взаимоотношениях Советского Союза и США, который нашел выражение в подписании Договора по ПРО в 1972 г.

Произведенное Советским Союзом наращивание своих наступательных вооружений на практике доказало невозможность одностороннего отказа от взаимного гарантированного уничтожения вне зависимости от того, осуществляется попытка такого отказа за счет наращивания наступательных средств или за счет создания стратегических оборонительных систем. Советский Союз смог убедительно продемонстрировать, что не допустит одностороннего изменения стратегического баланса и единственным реальным следствием создания системы ПРО может стать только воспроизведение ситуации взаимного гарантированного уничтожения на более высоком и, следовательно, менее безопасном уровне. Понимание невозможности одностороннего отказа от *взаимности* в ситуации гарантированного уничтожения стало наиболее сильным фактором, обусловившим начало переговоров по ограничению стратегических наступательных вооружений и систем ПРО.

Кроме этого, к концу 60-х годов как в США, так и в Советском Союзе была осознана принципиальная невозможность создания эффективно действующей системы ПРО, которая могла бы решать задачу обороны территории страны или ее части. В этой ситуации решение о подписании Договора о запрещении систем противоракетной обороны было принято не столько для того, чтобы запретить создание таких систем, сколько для того, чтобы кодифицировать сложившееся *de facto* положение, при котором обе стороны отказались от попыток их создания.

Процесс переговоров о заключении Договора по ПРО также способствовал институционализации процесса выработки решений и приданию ему более системного и гибкого характера. В Советском Союзе был создан межведомственный механизм обсуждения переговорных позиций, который способствовал более полному учету мнений всех участников процес-

са. Важной чертой процесса стало привлечение к принятию решений гражданских специалистов Министерства иностранных дел, что, помимо расширения круга участников, позволяло обеспечить более полный, чем ранее, доступ к процессам выработки политики США в стратегической области, а значит, воспользоваться результатами разработок в области взаимосвязи наступательных и оборонительных вооружений. Существенную роль в том, что Советский Союз и США смогли выработать общий подход к вопросам взаимосвязи наступательных и оборонительных вооружений, сыграли и неофициальные контакты ученых обеих стран. В целом, можно заключить, что расширение числа участников процесса, обладающих независимой экспертизой и независимыми интересами, а также институционализация их интересов и механизмов их взаимодействия неизменно способствовали повышению качества принимаемых решений.

Именно совершенствование процесса выработки решений способствовало тому, что в конце 60-х-начале 70-х годов в Советском Союзе была проведена в целом правильная оценка роли противоракетной обороны и возможностей создаваемых систем. Результатом этой оценки стало заключение Договора по ПРО, который во многом определил содержание стратегических взаимоотношений Советского Союза и США в течение следующих десятилетий.

В третьей главе рассматриваются процессы, сопровождавшие появление программы Стратегической оборонной инициативы (СОИ), и роль советских институтов в определении позиции Советского Союза в отношении этой программы и осуществлении конкретных политических инициатив.

Появление программы Стратегической оборонной инициативы необходимо рассматривать в контексте сложившихся к началу 80-х годов стратегических взаимоотношений Советского Союза и США. Основной чертой этих взаимоотношений стало не только примерное количественное и качественное равенство текущих стратегических арсеналов сторон, но отсутствие у них возможности добиться одностороннего преимущества в долгосрочной перспективе. Такое положение стало результатом осуществления Советским Союзом модернизации своих стратегических сил, проведенной в 70-х годах, основными чертами которой стало развертывание баллистических ракет с РГЧ ИН и осуществление программы создания современного стратегического флота. Соединенные Штаты также предпринимали усилия по модернизации своих стратегических сил, которые были направлены в основном на повышение эффективности стратегических средств и увеличение их противосилового потенциала. В целом, программа США могла быть охарактеризована как попытка получения одностороннего преимущества за счет совершенствования

наступательных средств. Так как Советский Союз обладал необходимыми возможностями по восстановлению равновесия, такая попытка не могла быть успешной. Скорее, наоборот, – попытки США добиться качественно-го преимущества существенно дестабилизировали ситуацию.

Появление Стратегической оборонной инициативы также было расценено Советским Союзом как дестабилизирующий шаг, свидетельствующий о намерении США добиться одностороннего преимущества. При этом наибольшие опасения вызывали не столько возможности конкретных систем, которые предлагалось разработать в рамках СОИ, сколько неопределенность в возможных новых путях развития наступательных и оборонительных вооружений, которые могли открыться в результате начала работ в этой области. Все эти факторы обусловили очень сильную оппозицию программе СОИ со стороны Советского Союза.

Как и в случае с заключением Договора по ПРО, при обсуждении вопроса о программе СОИ взаимосвязь между оборонительными и наступательными вооружениями проявила себя как значительный фактор стратегических взаимоотношений между Советским Союзом и США. Эта взаимосвязь проявилась на новом качественном уровне развития систем вооружений и, что не менее важно, на новом уровне развития институтов (как внутренних так и межгосударственных и переговорных), которые принимали участие в формировании политики в области противоракетной обороны. Основным результатом действия этих факторов стало отсутствие необходимости в проведении массированного наращивания стратегических сил, аналогичного произведенному Советским Союзом и США в 60-х годах, для осознания бесперспективности создания противоракетной обороны. Принципиальная возможность принятия Советским Союзом ответных мер оказалась достаточным фактором для того, чтобы в США сформировалась сильная оппозиция программе СОИ, которая в итоге привела к тому, что характер программы был существенно пересмотрен и она была переориентирована на более ограниченные задачи.

В четвертой главе приведен анализ позиции России в отношении противоракетной обороны в контексте формирования стратегических взаимоотношений России и США. В главе также рассмотрены вопросы функционирования российских институтов выработки решений и сотрудничества в области противоракетной обороны.

Вопросы противоракетной обороны сыграли значительную роль в формировании стратегических взаимоотношений России и США. Несмотря на то, что в отношениях двух стран нет той степени конфронтации, которая характеризовала отношения Советского Союза и США, две страны по-прежнему обладают гигантскими арсеналами ядерного оружия, которые были созданы для ядерного сдерживания друг друга. Кроме этого, су-

ществленными обстоятельствами, повлиявшими на формирование отношений, стали серьезный дисбаланс в возможностях по поддержанию стратегических сил и осуществлению их сокращений, а также рост противосиловых возможностей стратегических сил США. Неудивительно, что в этих условиях сохранение Договора по ПРО воспринималось в России как один из ключевых элементов сохранения стратегического паритета.

В условиях переориентации противоракетной программы США на создание систем нестратегической обороны, Россия приложила значительные усилия для того, чтобы добиться решения вопроса о разграничении систем стратегической и нестратегической ПРО. Соглашение в отношении этих систем было в итоге достигнуто, но к моменту договоренности это соглашение уже не могло сдержать США от намерения добиваться изменения Договора по ПРО с целью создания системы стратегической противоракетной обороны. Усилия России, направленные на то, чтобы предотвратить начало работ в области стратегической ПРО, были успешными лишь частично – удалось добиться лишь отсрочки решения, и в итоге США в одностороннем порядке вышли из Договора по ПРО.

Анализ обстоятельств, сопровождавших выход США из Договора по ПРО, свидетельствует, что несмотря на то, что США несут основную долю ответственности за этот шаг, определенную роль здесь сыграла и политика России в отношении американских планов создания ПРО, которая была недостаточно гибкой и не реализовала всех возможностей по сохранению основы договора. Кроме того, на решение США о возможности выхода из Договора по ПРО повлияли решения России в отношении сокращения своих стратегических сил, принятые в одностороннем порядке.

Политика России в отношении Договора по ПРО также продемонстрировала слабость механизмов выработки решений в этих вопросах, которая является следствием отсутствия институтов, обеспечивающих координацию усилий различных ведомств. Кроме этого, система выработки решений, сложившаяся в России, не использует преимущества парламентского и общественного участия в выработке решений, которые способны значительно улучшить их качество.

В заключении работы приводятся основные теоретические и практические выводы, сделанные на основе исследования. Наиболее важные из них заключаются в следующем:

Анализ программ создания противоракетной обороны и стратегических наступательных вооружений убедительно демонстрирует *невозможность коренного изменения ситуации взаимного гарантированного уничтожения в одностороннем порядке и бесперспективность попыток устранить существующую ракетную угрозу или предотвратить возникновение новой такой угрозы путем создания системы ПРО*. Поскольку речь

идет о двусторонних отношениях, состояние взаимного гарантированного уничтожения обеспечивается обеими сторонами, и попытка одной из них избежать *взаимности* гарантированного уничтожения неизбежно вызывает усилия второй стороны по восстановлению этой взаимности.

Практические рекомендации, вытекающих из сделанного вывода, состоят в следующем: *для того, чтобы исключить возможность использования создаваемой в настоящее время системы противоракетной обороны США для противодействия российским стратегическим силам, Россия должна убедительно продемонстрировать возможность восстановления стратегического баланса с США.* В современных условиях подобная возможность наиболее эффективно и убедительно может быть продемонстрирована ведением рациональной программы развития наступательных средств, способных при необходимости отреагировать на угрозу ПРО. Также возможность восстановления стратегического баланса обеспечивается созданием научно-технических заделов и резервированием ресурса оборонно-промышленного комплекса для реализации в случае необходимости качественно новых сложных проектов в области стратегических систем вооружений, а также создания профессиональных Вооруженных сил, способных осуществлять эффективную эксплуатацию самой совершенной военной техники.

На основе проведенного в работе анализа можно сделать вывод о том, что *взаимосвязь между наступательными и оборонительными вооружениями не проявляет себя автоматическим образом. Для реализации этой взаимосвязи необходима высокая степень развития институтов, участвующих в выработке решений в области создания и определения принципов применения стратегических наступательных и оборонительных средств.*

Сложность систем противоракетной обороны, их высокая стоимость и роль, которую они играют в стратегическом балансе, предъявляет *исключительно высокие требования к институтам, которые осуществляют выработку и принятие решений в области противоракетной обороны, и механизмам взаимодействия этих институтов.* В такой ситуации обеспечение адекватной защиты интересов государства в области безопасности невозможно без создания эффективного открытого механизма выработки и принятия решений, который обеспечит взаимодействие различных государственных и общественных институтов.

Публикации автора по теме диссертации

1. Подвиг П. Л., *Современные системы противоракетной обороны и Договор по ПРО*. – Долгопрудный: Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии, 1994 г., 2 п.л.
2. Подвиг П. Л., ред., *Стратегическое ядерное вооружение России*. – М.: ИздАТ, 1998, 3 главы общим объемом 6 п.л.
3. Подвиг П. Л., Есть ли будущее у договора по ПРО? // *Ядерный контроль*, № 5, сентябрь-октябрь 2000, с. 4-9, 0,6 п.л.
4. Подвиг П. Л., Разрушение Договора по ПРО // «Программа новых подходов к российской безопасности», Центр стратегических и международных исследований, Вашингтон, май 2002 г., 1,6 п.л.
5. Pavel Podvig, “The End of Strategic Arms Control?”, PONARS Policy Memo Series, Memo No. 217, Washington, DC: CSIS, January 2002. 0,3 п.л.
6. Pavel Podvig, “For Russia, little loss, little gain”, *The Bulletin of the Atomic Scientists*, November/December 2001, pp. 23-25. 0,25 п.л.
7. Pavel Podvig, “Putin’s Boost-Phase Defense: The Offer That Wasn’t”, PONARS Policy Memo Series, Memo No. 180, Washington, DC: CSIS, November 2000. 0,4 п.л.
8. Pavel Podvig, “START and the ABM Treaty: Is a Compromise Possible?” Program on New Approaches to Russian Security Policy Memo Series, Memo No. 132, Washington, DC: CSIS, April 2000. 0,4 п.л.
9. Pavel Podvig, “START III and the ABM Treaty”, Proceedings of the Sandia National Laboratories Tenth International Arms Control Conference, Albuquerque, U.S., April 15-16, 2000. 0,6 п.л.
10. Pavel Podvig, ed., *Russian Strategic Nuclear Forces*. – MIT Press, 2001. Afterword, 1,2 п.л.
11. Pavel Podvig, “U.S.-Russian Cooperation in Missile Defense: Is it Really Possible?” Program on New Approaches to Russian Security Policy Memo Series, Washington, DC: CSIS, April 2003. 0,4 п.л.
12. Pavel Podvig, “Who is in Charge?: Russia Handles Arms Control Negotiations”, Program on New Approaches to Russian Security Policy Memo Series, Memo No. 277, Washington, DC: CSIS, December 2002. 0,4 п.л.

Подписано в печать 31.03.2004 Формат 60x84/16
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.
Объем 1,25 п.л., 1,1 авт.л. Тираж 100 экз. Заказ
ИМЭМО РАН
117997, Москва, Профсоюзная, 23