

Страницы истории**МЕХАНИЗМ ВЫРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ
КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ В СССР****Николай Дётинов****генерал-лейтенант (в отставке)****Александр Савельев****старший научный сотрудник, ИМЭМО РАН**

До последнего времени в российских публикациях практически отсутствовала достаточно полная информация о механизме выработки и принятия решений в области контроля над вооружениями в СССР. Только в некоторых работах можно найти несистематизированные сведения по этому вопросу. Тем не менее при серьезном рассмотрении проблем ограничения и сокращения вооружений нельзя пройти мимо вопроса о том, как вырабатывались конкретные решения в столь важной сфере обеспечения безопасности страны. Настоящая публикация имеет своей целью в определенной мере заполнить тот пробел, который до последнего времени присутствует в исследованиях проблем безопасности в России.

Совершенно очевидно, что любые переговоры по ограничению и сокращению вооружений (если только они не ведутся в чисто политических целях и не имеют в виду выработку реальной договоренности) в той или иной степени затрагивают не только интересы безопасности государства в целом, но и конкретные интересы многих ведомств, отвечающих за состояние дел в этой области. В СССР к числу таких ключевых ведомств относились ЦК КПСС, Минобороны СССР, МИД СССР, КГБ СССР и Комиссия Президиума Совета Министров СССР по военно-промышленным вопросам (ВПК). Именно эти ведомства играли ключевую роль в выработке и принятии соответствующих решений, которые реализовывались за столом переговоров на протяжении более 20 лет интенсивных контактов с США в рассматриваемой сфере.

Сложившийся за годы проведения советско-американских переговоров по ограничению и сокращению стратегических вооружений механизм выработки и принятия решений по проблемам контроля над вооружениями начал формироваться в СССР непосредственно после начала переговоров по ограничению стратегических вооружений (ОСВ-1) в 1969

году. До этого подготовка всех необходимых документов по этим вопросам проводилась МИД и Минобороны и согласовывалась, как правило, в рабочем порядке. Эта работа осуществлялась обычно по поручению Политбюро ЦК КПСС, которое требовало внесения предложений по тому или иному вопросу к определенному сроку.

В МИД СССР вопросами переговоров по ограничению стратегических вооружений на первых этапах занимался Отдел международных организаций, который возглавлял Кирилл Новиков. Но уже вскоре после начала переговоров работа по этой проблеме была поручена Отделу США и Канады, заведующим которым в то время был Георгий Корниенко.

В Минобороны СССР подготовка и непосредственное проведение переговоров были поручены Главному оперативному управлению (ГОУ) Генерального Штаба Вооруженных сил СССР. Николай Огарков был фигурой номер один в этом процессе в качестве первого заместителя начальника Генерального Штаба. Вместе с ним активно работали первый заместитель начальника ГОУ Ефим Бойчук и офицеры одного из сводных управлений ГОУ.

Следует отметить, что отношение к названным переговорам с США у советского руководства того времени было неоднозначным. В частности, наиболее скептическую позицию по этому поводу занимал министр обороны СССР маршал Андрей Гречко, считавший переговоры *обманом* со стороны США и попыткой добиться односторонних преимуществ. Тем не менее ему пришлось проголосовать за вступление СССР в эти переговоры, поскольку он, *с одной стороны*, не мог противостоять общему мнению остальных членов Политбюро, *а с другой*, надеялся получить в результате этих переговоров определенные преимущества перед США, в том числе и военного плана, чего СССР не мог добиться, как все более и

более становилось очевидным, продолжением интенсивной гонки вооружений.

Первоначальная позиция СССР для переговоров по ОСВ-1 разрабатывалась, как уже отмечалось выше, совместно МИД СССР и Минобороны СССР. В основе этой позиции находилось предложение ограничить число пусковых установок межконтинентальных баллистических ракет (МБР) каждой из сторон уровнем 1000 единиц. Но после того, как документы по этому вопросу прошли обсуждение в ЦК КПСС, а затем снова в Минобороны СССР и МИД СССР, в советскую позицию было внесено положение о необходимости учета ядерных средств *передового* базирования США и ядерных вооружений Великобритании и Франции. При этом указание о конкретном уровне пусковых установок МБР, которое стороны имели бы в случае достижения соглашения, было снято.

Такое решение было принято в связи с тем, что в то время у США, как известно, было несколько сотен бомбардировщиков – носителей ядерного оружия, развернутых вблизи границ СССР, а также значительное количество авианосных соединений с самолетами, способными достигать территории Советского Союза. Кроме того, в Европе имелись базы американских подводных лодок (в Испании и Шотландии), которые обеспечивали возможность более эффективного использования подводных ракетноносцев США. С учетом этих обстоятельств советская делегация на переговорах по ОСВ должна была настаивать на получении какой-то компенсации для СССР по количеству стратегических наступательных вооружений за наличие у США названных средств передового базирования. Кроме того, считалось справедливым учитывать на американской стороне и соответствующие ядерные вооружения союзников США по НАТО – Великобритании и Франции, то есть получить на переговорах с США и какую-то компенсацию за наличие этих сил, как однозначно дополняющих американские ядерные силы.

После того, как делегация СССР прибыла в Хельсинки, в конце 1969 года, и приступила к переговорам, она начала докладывать в Москву весьма подробные отчеты об их ходе. Эти отчеты рассылались в ЦК КПСС, Совет Министров СССР, МИД СССР, Минобороны СССР и КГБ СССР. В этих ведомствах их анализировали, в результате чего в ряде случаев складывались различные мнения по

обсуждаемым на переговорах вопросам. При этом руководству страны стало ясно, что точки зрения всех этих *заинтересованных* ведомств требуют согласования и сведения их воедино для выработки общей позиции СССР по конкретным вопросам переговоров.

С этой целью в конце 1969 года было принято постановление Политбюро ЦК КПСС об образовании Комиссии Политбюро по наблюдению за переговорами по ограничению стратегических вооружений в Хельсинки. Первоначально Комиссия состояла из шести человек. Председателем ее был назначен секретарь ЦК КПСС по оборонным вопросам Дмитрий Устинов. В ее состав также вошли: министр обороны СССР Андрей Гречко, министр иностранных дел СССР Андрей Громыко, председатель КГБ СССР Юрий Андропов, председатель Комиссии Президиума Совета Министров СССР по военно-промышленным вопросам Леонид Смирнов и президент Академии наук СССР Мстислав Келдыш.

В названном постановлении Политбюро просто давался перечень конкретных лиц, тем не менее подразумевалось, что каждый из членов Комиссии представляет конкретное ведомство. Так, Дмитрий Устинов, как секретарь ЦК КПСС, формально представлял ЦК. Но, кроме того, он был фактически представителем и оборонного комплекса. При принятии решений Дмитрий Устинов исходил как из партийных, так и из интересов оборонной промышленности, что обуславливало единство его взглядов с официальным представителем ВПК в этом органе Леонидом Смирновым. МИД СССР отвечал за то, чтобы принимаемые решения обеспечивали бы внешнеполитические интересы страны. Минобороны СССР видело свою основную задачу в том, чтобы обеспечить на переговорах сохранение и укрепление военной мощи СССР, в том числе и за счет максимально возможного ослабления потенциального противника. КГБ СССР же главным образом обеспечивал свою долю контроля в столь важной сфере государственной деятельности, тем более что комитет всегда принимал самое непосредственное участие в формировании внешней политики страны.

Если присутствие в Комиссии по наблюдению за переговорами руководителей вышеперечисленных пяти ведомств бывшего СССР было вполне объяснимым, то включение в нее президента АН СССР можно

объяснить исключительно личными качествами академика, имевшего большой авторитет в политических и военно-промышленных кругах СССР. Вместе с тем сама Академия не была задействована ни на переговорах, ни в механизме выработки решений в данной области. АН СССР не была включена и в список рассылки материалов переговоров и не получала каких-либо конкретных заданий, связанных с формированием советской позиции по проблемам разоружения. Сам Мстислав Келдыш состоял в комиссии в течение непродолжительного времени. Он несколько раз присутствовал на заседаниях, но активного участия в них не принимал.

Комиссия в ходе переговоров ОСВ-1 несколько раз переутверждалась (например, когда переговоры переместились из Хельсинки в Вену в 1970 году), но ее состав длительное время оставался прежним лишь за одним исключением: на каком-то этапе в перечень членов *забыли* включить фамилию Мстислава Келдыша. Большого резонанса этот факт не вызвал. Не вызвал он и возражений или протеста со стороны академика. Так что с этого момента в комиссии было установлено представительство пяти ведомств бывшего СССР – ЦК КПСС, МИД СССР, Минобороны СССР, КГБ СССР и ВПК. *Большая пятерка*, как ее стали впоследствии называть, окончательно сложилась.

Комиссия нашла свое место в структуре высших партийных и государственных органов СССР. *Большая пятерка* готовила доклады Политбюро ЦК КПСС по вопросам переговоров и предложения относительно советской позиции на них. Политбюро эти доклады рассматривало и утверждало. При этом не было практически ни одного случая, когда в ходе рассмотрения Политбюро ЦК КПСС вносило в представленные предложения какие-либо серьезные поправки.

Комиссия по наблюдению за переговорами собиралась Дмитрием Устиновым не так уж часто. Например, в ходе первого раунда переговоров по ОСВ-1 состоялось только одно или два ее заседания, на которых обсуждался вопрос о ходе переговоров и необходимости подготовки дополнительных указаний для советской делегации. После обсуждения было принято решение, что какие-либо дополнительные указания делегации на тот момент не требовались.

По окончании первого раунда прошло очередное заседание *Большой пятерки*, на котором главное внимание было уделено анализу американской позиции, которую подробнейшим образом изложили члены делегации СССР. Особый интерес вызвали соображения американской стороны в пользу ограничения работ по созданию систем противоракетной обороны в связи с негативным влиянием этих систем на обеспечение стратегической стабильности. Это дало дополнительный импульс к продолжению обсуждений руководством страны проблемы противоракетной обороны (ПРО), что в конечном итоге и привело к принятию решения о запрещении создания территориальных систем ПРО.

Переговоры по ОСВ-1 проходили достаточно сложно. Множество серьезных разногласий привело советское руководство к постепенному осознанию того факта, что достижение договоренности требует от СССР определенных подвижек в его позиции. В начале 1971 года руководство СССР окончательно уяснило себе, что на тех позициях, с которыми советская сторона вступала в переговоры, удержаться не удастся, если СССР действительно заинтересован в достижении договоренности с США.

В связи с этим Политбюро ЦК КПСС поручило секретарям ЦК, ответственным за оборонные и международные вопросы, МИД СССР, Минобороны СССР, КГБ СССР, Отделу оборонной промышленности ЦК КПСС и Международному отделу ЦК КПСС рассмотреть вопросы переговоров по ограничению стратегических вооружений в общем контексте советско-американских отношений и представить предложения о дальнейшей советской позиции на них.

Результатом работы этой комиссии стало признание, что дальнейшее позитивное развитие советско-американских отношений, в том числе и будущее соглашение с США по ограничению стратегических вооружений, соответствует интересам СССР и что необходимо внести определенные поправки в советскую позицию на переговорах. Суть этих поправок заключалась в следующем: советская сторона выражает согласие при заключении соглашения по ограничению систем ПРО одновременно договориться о некоторых мерах по ограничению стратегических наступательных вооружений. Несколько позже на переговорах в Хельсинки было разъяснено, что эти меры касались бы замораживания

строительства дополнительных пусковых установок МБР наземного базирования.

Решение о корректировке позиции СССР на переговорах с США было принято в мае 1971 года, что в конечном итоге ровно через год позволило заключить договор по ПРО и Временное соглашение по ограничению стратегических наступательных вооружений (ОСВ-1).

Но и после названной корректировки позиции СССР переговоры в Хельсинки были трудными и продвигались весьма медленно. Пожалуй, самым сложным был вопрос об ограничении числа подводных лодок с баллистическими ракетами. Дело в том, что Советский Союз с самого начала возражал против учета и ограничения этих вооружений. Если по количеству МБР СССР к 1972 году уже добился даже превосходства над США (более 1600 МБР у СССР против 1054 у США), то по баллистическим ракетам на подводных лодках (БРПЛ) была обратная картина. У США в то время уже было развернуто 656 БРПЛ, а у СССР – не многим более 400, не считая тех, которые были в стадии строительства. Главком ВМФ СССР адмирал Сергей Горшков категорически возражал против какого-либо ограничения БРПЛ, опасаясь, что это может привести к прекращению их дальнейшего строительства.

Его поддерживал министр обороны СССР маршал Андрей Гречко. Этот вопрос несколько раз рассматривался на заседаниях Совета Обороны, но сдвинуть Сергея Горшкова с его позиции никто не мог, в том числе и сам Леонид Брежнев. И только перед самым визитом в СССР президента США Ричарда Никсона (когда в апреле 1972 года в Москве находился Генри Киссинджер), было найдено решение этого вопроса. В конечном итоге в отношении БРПЛ Советский Союз добился существенных уступок со стороны США. Он получил право с учетом замены 210 пусковых установок стратегических ракет старых типов на равное число новых пусковых установок (ПУ) БРПЛ иметь до 950 ПУ БРПЛ и до 62 современных подводных лодок с баллистическими ракетами, в то время как США получали право иметь не более 710 ПУ БРПЛ и не более 44 таких лодок.

Вплоть до приезда в Москву для подписания советско-американских соглашений президента США Ричарда Никсона не были согласованы и некоторые другие важные положения как договора по ПРО, так и

Временного соглашения ОСВ-1, в том числе вопрос о запрещении переоборудования легких МБР в тяжелые, вопрос о расстоянии между разрешенными договором по ПРО районами, прикрываемыми средствами ПРО, редакции статьи 3 Временного соглашения и Протокола к Временному соглашению, которые касались вопросов ограничения БРПЛ.

Согласованные решения по этим оставшимся вопросам были выработаны уже во время пребывания президента Ричарда Никсона в Москве. Для этой цели была образована рабочая группа, во главе которой находились Леонид Смирнов и Андрей Громыко с советской стороны и Генри Киссинджер – с американской. Эта группа активно работала в период с 24 по 26 мая 1972 года, в результате чего все нерешенные вопросы были согласованы. После согласования того или иного положения обе стороны давали соответствующие указания своим делегациям в Хельсинки для окончательного редактирования и внесения в тексты вырабатываемых документов. О напряженности этой работы свидетельствует тот факт, что последние детали договоренностей обсуждались делегациями уже на борту американского самолета во время их перелета из Хельсинки в Москву на подписание данных соглашений.

Картина выработки и реализации решений в области ограничения вооружений в СССР была бы неполной, если не отметить роль посла СССР в США Анатолия Добрынина. Он проделал большую работу по разъяснению Генри Киссинджеру и Ричарду Никсону советского подхода к тем или иным вопросам, обсуждаемым на переговорах. Через Анатолия Добрынина осуществлялся также достаточно активный обмен посланиями по вопросам переговоров между Леонидом Брежневым и Ричардом Никсоном.

Анатолий Добрынин совместно с Генри Киссинджером внесли вклад и в согласование дополнительных документов к договору ОСВ-1 уже после его подписания. В частности, когда в июне 1972 года договор был передан на ратификацию в конгресс США, у американских законодателей возникли вопросы, связанные, в частности, с терминологией. Например, что такое *современная подводная лодка*, чем она должна отличаться от *старой* и т.д. В данной связи американская сторона обратилась с просьбой согласовать ряд заявлений о толковании тех

или иных терминов. В результате работы, проделанной Анатолием Добрыниным и Генри Киссинджером, 29 июля 1972 года такое толкование было согласовано и парафировано.

Таким образом, в ходе переговоров по ОСВ-1 в Советском Союзе сформировались основы механизма выработки и принятия решений, которому было суждено действовать на протяжении многих лет – вплоть до распада СССР. Комиссия Политбюро ЦК КПСС по наблюдению за переговорами стала органом, который должен был готовить решения именно на межведомственном уровне, что было весьма важным.

В этот период все первоначальные документы по рассматриваемым вопросам вырабатывались, как правило, МИД и Минобороны. По результатам обсуждения их в Комиссии Политбюро в случае необходимости в них вносились поправки. Что же касается конкретной *техники* обсуждений, то в ходе заседания Комиссии, как правило, заслушивался доклад представителя того или иного ведомства по обсуждаемому вопросу, например, главы делегации СССР Владимира Семенова об итогах прошедшего раунда переговоров. После обсуждения такого доклада и выработки общего мнения давалось поручение специалистам МИД и Минобороны оформить его конкретным документом. Такой документ докладывался членам Комиссии и, если у них не было замечаний, подписывался ими и вносился на рассмотрение Политбюро ЦК КПСС. В редких случаях, когда у членов Комиссии возникали те или иные замечания, документ рассматривался на заседании Комиссии, где окончательно и согласовывался. Конечно, наряду с официальными заседаниями члены Комиссии Политбюро обсуждали все эти вопросы между собой и в более узком составе.

Следует отметить, что переговоры по ОСВ-1 фактически не требовали (или требовали в минимальной степени) специальной технической экспертизы, так как на них в то время обсуждались сравнительно простые вопросы. В основном они заключались в определении количественных ограничений для тех или иных систем оружия. С такими задачами вполне справлялись военные специалисты, которые были задействованы для подготовки предложений и других документов, связанных с переговорами.

Директивы для переговоров менялись не часто и в основном касались общеполитических

установок, а не военно-технических параметров. Только когда на повестку дня переговоров встали вопросы о противоракетной обороне, ограничений на переоборудование легких МБР в тяжелые, перед переговорщиками возникла необходимость более глубокой экспертной проработки обсуждаемых на переговорах вопросов. К ним стали привлекаться ученые, а также специалисты, имеющие непосредственное отношение к разработке, производству и эксплуатации военной техники.

Разумеется, высокая степень ответственности, возложенная на членов Комиссии Политбюро, требовала, чтобы *под рукой* руководителей всегда находились бы соответствующие специалисты, которые могли бы помочь им принять правильные, грамотные решения. Но эти специалисты работали изначально каждый со своим руководителем, *подкрепляя* точку зрения каждого отдельного ведомства.

Наряду с этим, по мере продвижения переговоров, становилось все более очевидно, что сложные технические вопросы станут занимать более важное место в будущих договоренностях. Все это делало необходимым согласовывать такие вопросы на уровне специалистов, что и заложило основу для создания еще одного органа в цепочке выработки и принятия решений по проблемам ограничения вооружений, а именно – постоянно действующей межведомственной экспертной группы.

Названная идея была реализована при рассмотрении документов к встрече на высшем уровне во Владивостоке в 1974 году, когда был несколько изменен установившийся к тому времени порядок подготовки предложений по военно-политическим вопросам. Теперь основные положения документов еще до рассмотрения их на Комиссии Политбюро стали вырабатываться и согласовываться ведомствами с привлечением соответствующих ученых, конструкторов, военных специалистов и дипломатов на более низком экспертном уровне. Для этого была создана межведомственная рабочая группа (*Малая пятерка* или просто *пятерка*), составленная из представителей (экспертов) пяти заинтересованных ведомств. Этот орган с небольшими изменениями активно действовал в течение всего периода переговоров вплоть до распада СССР.

История образования *Малой пятерки* такова: при рассмотрении на заседании Политбюро ЦК КПСС документов к встрече Леонида Брежнева и Джеральда Форда во Владивостоке по ним были высказаны определенные замечания, и тут же на заседании Политбюро была сформирована группа специалистов, которым было поручено отразить все предложенные изменения в окончательной редакции документов.

В состав этой группы вошли представители Минобороны, МИД, Отдела оборонной промышленности ЦК КПСС, КГБ и ВПК. Формально группу возглавил генерал Михаил Козлов, занимавший в то время должность Первого заместителя начальника Генерального штаба. В эту группу были также включены заместитель министра иностранных дел СССР Георгий Корниенко, заместитель заведующего Отделом оборонной промышленности ЦК КПСС Николай Дитин, заведующий отделом ВПК К. Осадчий и один из помощников председателя КГБ СССР В. Митяев. После окончания переговоров с Джеральдом Фордом там же, во Владивостоке, этой группе было поручено подготовить директивы делегации СССР на переговорах в Женеве по реализации достигнутых с президентом США договоренностей.

Тем самым фактически была образована межведомственная рабочая группа *Большой пятерки*, в сферу компетенции которой входила подготовка и предварительное согласование для рассмотрения членами *Большой пятерки* всех военно-технических аспектов советской позиции на переговорах по разоружению. Эта группа также постоянно следила за ходом самих переговоров и при необходимости готовила соответствующие оперативные указания для делегации СССР.

Несмотря на то, что *пятерка* не получила официального статуса, она играла весьма важную роль в выработке позиции СССР на переговорах. Более того, она фактически пережила *Большую пятерку*, поскольку продолжала работать, хотя и недолгое время, и после попытки государственного переворота в августе 1991 года.

В отличие от *Большой пятерки*, *пятерка* никогда не была определена по фамилиям. В ней требовалось лишь представительство пяти заинтересованных ведомств, причем не обязательно на уровне заместителей руководителей этих ведомств. Представительство ведомств в заседаниях

пятерки количественно не было зафиксировано, и в них, как правило, участвовало не пять, а гораздо больше экспертов, включая руководителей делегации СССР на переговорах с США, когда они находились в Москве во время перерывов между раундами переговоров.

Как правило, еще до рассмотрения на заседании межведомственной рабочей группы каких-либо сложных технических вопросов, члены *пятерки* заранее проводили их обсуждение со специалистами своих ведомств и приходили на заседания уже достаточно подготовленными. В необходимых случаях на заседания группы приглашались и соответствующие военные специалисты, а также ученые, разработчики вооружений, дипломаты. Зачастую прямо на заседании группы вырабатывался проект документа для предоставления Политбюро ЦК КПСС, который докладывался членами *пятерки* руководителям своих ведомств. В случае отсутствия у всех членов *Большой пятерки* каких-либо принципиальных замечаний, документ подписывался и вносился в ЦК КПСС.

Несколько позже, уже на переговорах по ядерным и космическим вооружениям, во время выработки договоров по ракетам средней дальности и СНВ-1, когда у делегации в Женеве возникало много вопросов по конкретным формулировкам этих договоров, прямо на заседании *пятерки* составлялись соответствующие указания советской делегации. Их, как правило, подписывали кто-либо из присутствовавших на заседании заместителей министра иностранных дел СССР и заместителей начальника Генерального штаба (например, Виктор Карпов и В. Лобов).

Несмотря на достигнутые во Владивостоке договоренности советско-американские переговоры по ОСВ-2 в Женеве шли очень тяжело. Возник целый ряд сложных вопросов, которые требовали не только экспертной проработки, но и принятия крупных политических решений на высшем уровне. Одной из самых трудноразрешаемых оказалась проблема засчета оснащенных и неоснащенных под многозарядную головную часть МБР наземного базирования.

Дело в том, что в тот период советские *тяжелые* МБР и некоторые, так называемые *легкие* МБР были оснащены как разделяющимися головными частями

индивидуального наведения (РГЧ ИН), так и моноблочными головными частями. Советская сторона исходила из того, что МБР, если они не оснащены РГЧ ИН, не следует включать в оговоренные во Владивостоке уровни мирвированных стратегических носителей (1320 единиц для каждой из сторон).

Советская сторона, отстаивая свой подход, приводила весьма неубедительные доводы о том, что национальные технические средства контроля способны полностью проконтролировать, какие баллистические ракеты оснащены РГЧ, а какие – нет. Эта идея долгое время защищалась советской делегацией. Она была выдвинута в надежде на то, что США, несмотря на всю сомнительность аргументации, в конечном итоге согласятся разделять такие носители, исходя из информации, которую им предоставит советская сторона.

В то же время специалисты отлично понимали, что национальные технические средства контроля не позволяют надежно определить, какой конкретный тип головной части установлен на той или иной МБР. В то же время министр обороны СССР маршал Андрей Гречко продолжал настаивать на том, чтобы будущая договоренность зафиксировала реально существовавшее в то время положение вещей, то есть, чтобы в разряд МБР, оснащенных РГЧ, вошло только то количество ракет, которое на самом деле было оснащено многозарядной боевой частью.

МИД СССР в лице Андрея Громыко и ЦК КПСС в лице Дмитрия Устинова отстаивали более реалистическую позицию об учете всех МБР определенного типа в качестве МБР с РГЧ, если даже какая-то часть из них не имеет такого оснащения. К этой же точке зрения склонялся и Председатель КГБ СССР Юрий Андропов. Данный вопрос долго обсуждался на различных уровнях. Не придя к согласованной точке зрения, *Большая пятёрка* вынесла его на рассмотрение Генерального Секретаря ЦК КПСС. В результате дебатов, включая их конечный этап с участием Леонида Брежнева в роли *арбитра*, сторонники реалистической позиции все же сумели склонить Генсека на свою сторону, и соответствующее решение было принято.

В ходе переговоров по ОСВ-2 некоторые важные проблемы советской позиции также, как и ранее, становились предметом обсуждения на Совете Обороны СССР. В частности, на нем рассматривался вопрос о

необходимости учета в будущей договоренности ядерных крылатых ракет большой дальности морского и наземного базирования. Мнения по этому вопросу разделились, но Минобороны СССР в лице маршала Андрея Гречко сумело настоять на том, что эти вооружения могут внести существенный дисбаланс в стратегический паритет, в связи с чем они должны быть включены в договоренности.

В целом можно утверждать, что в рассматриваемый период в СССР не принималось решений по вопросам ограничения вооружений и разоружения, не подкрепленных соответствующими расчетами и обоснованиями. По существу, это означало обсуждение и единодушное одобрение практически любого решения в указанной области всеми пятью наиболее влиятельными ведомствами бывшего СССР – ЦК КПСС, Минобороны СССР, МИД СССР, КГБ СССР и ВПК. В процессе выработки и принятия решений главную роль, как уже отмечалось, играло Минобороны. Вместе с тем военные внимательно прислушивались к мнению МИД, пытаясь найти точки соприкосновения. Это и позволяло в дальнейшем вырабатывать позицию, отвечающую интересам всех перечисленных ведомств.

Необходимо особо подчеркнуть тот факт, что в рассматриваемый период времени (вплоть до второй половины восьмидесятых годов) деятельность механизма выработки и принятия решений в области контроля над вооружениями в СССР жестко подчинялась принципу достижения полного согласия между основными ведомствами. Отдельные исключения, связанные с позицией Минобороны, о чем мы говорили выше, только подтверждали это правило.

Следует отметить, что Леонид Брежнев никогда активно не вмешивался в процесс подготовки предложений об ограничении вооружений, а на самих переговорах как с президентами США Ричардом Никсоном, Джеральдом Фордом и Джимми Картером, так и с госсекретарями США Генри Киссинджером и Сайрусом Вэнсом строго придерживался заранее выработанной позиции, а по ходу переговоров не выходил за рамки рекомендаций своих экспертов.

Например, во время переговоров с президентом США Джеральдом Фордом во Владивостоке Леонид Брежнев, Джеральд Форд, Андрей Громыко, Генри Киссинджер и

Анатолий Добрынин уединились в отдельную комнату для того, чтобы в узком составе обсудить имеющиеся разногласия. По некоторым вопросам эти обсуждения вышли за рамки утвержденной позиции. Леонид Брежнев в ходе этих переговоров неоднократно покидал своих партнеров и заходил в комнату, где находились его эксперты (Михаил Козлов, Георгий Корниенко и Николай Дитин), и советовался с ними по возникающим проблемам. Ему тут же писалась памятка с указанием той позиции, которую, по мнению экспертов, целесообразно было бы занять, и Леонид Брежнев придерживался этих рекомендаций.

В 1975 году Леонид Брежнев встречался в Хельсинки с Джеральдом Фордом. Ему, как было видно, очень хотелось найти какие-то *развязки* по имевшимся тогда разногласиям в вопросах. Вечером, перед встречей с президентом США, Леонид Брежнев пригласил к себе Михаила Козлова, Георгия Корниенко и Николая Дитина, и в присутствии Константина Черненко и Андрея Громыко спросил, на какие подвиги в советской позиции по ограничению стратегических вооружений можно было бы пойти. Получив однозначный ответ о том, что на данном этапе переговоров нецелесообразно вносить какие-либо поправки в позицию СССР, Леонид Брежнев был весьма недоволен, но, как и раньше, полностью положился на рекомендации своих экспертов, а на самих переговорах не принимал каких-либо решений, выходящих за рамки ранее утвержденной позиции.

Говоря в целом, встречи Леонида Брежнева с членами американской администрации, как правило, продвигали вперед согласование договора ОСВ-2, так как в ходе подготовки к этим встречам еще раз подробно рассматривались все имевшиеся разногласия с тем, чтобы попытаться найти пути сближения позиций сторон. Но по мере ухудшения физического состояния Леонида Брежнева *переговорческая* функция во многом перешла к Андрею Громыко. Он несколько раз встречался по вопросам выработки договора ОСВ-2 с президентом США Джимми Картером, госсекретарем США Сайрусом Вэнсом и другими представителями администрации США, в результате чего удалось значительно сблизить позиции сторон. Все возможные компромиссы предварительно обсуждались в Москве на заседаниях *пятерки* и *Большой пятерки*, а затем утверждались Политбюро ЦК КПСС. Некоторые из таких

изменений в позиции СССР были достаточно серьезными.

Возвращаясь к работе *пятерки* следует отметить, что между ее членами со временем сложились весьма тесные неформальные отношения. Эта команда всегда была настроена на поиск решений, которые были бы приемлемы для всех заинтересованных ведомств и обеспечивали бы сбалансированный учет всех межведомственных интересов, исходя из господствовавших в то время представлений об обеспечении безопасности страны.

Сила *пятерки* состояла в том, что она имела ограниченный состав, а ее члены были близки к руководству своих ведомств. Это обеспечивало оперативность в работе: сразу после обсуждений следовал доклад соответствующему руководителю ведомства – члену *Большой пятерки*, и в случае получения согласия от всех членов Комиссии Политбюро, быстро оформлялось решение по этому вопросу. Если же кто-то из членов *Большой пятерки* выражал сомнение по тому или иному вопросу, *пятерка* собиралась для дополнительного обсуждения, в результате которого, как правило, общее согласие достигалось, и документ шел на подпись членам *Большой пятерки* даже без проведения заседания последней.

Надо сказать, что механизм выработки решений после завершения переговоров по ОСВ-2 оставался прежним, хотя по сути дела уже тогда реальная работа *Большой пятерки* понемногу стала *сходить на нет*, что было обусловлено прежде всего уходом Дмитрия Устинова с поста секретаря ЦК КПСС и назначением его министром обороны. Вместо него секретарем ЦК КПСС был назначен Яков Рябов, который фактически не оказывал сколько-либо существенного влияния на процесс принятия решений и даже не был включен в состав *Большой пятерки*. Когда же Юрий Андропов стал вторым секретарем ЦК КПСС, то какое-то время под документами и предложениями, исходившими от *Большой пятерки* и направляемыми для утверждения Политбюро, стояло всего три подписи – Андрея Громыко, Дмитрия Устинова и Леонида Смирнова. После смерти Леонида Брежнева и избрания Юрия Андропова Генеральным Секретарем ЦК КПСС, положение не изменилось. Но экспертная группа – *пятерка* – продолжала активную деятельность, и в ней, как и прежде, были представлены все пять названных ведомств.

К этому времени в Генштабе было создано Договорно-правовое управление, которому была поручена подготовка вопросов, связанных с ограничением и сокращением вооружений. Начальником управления был назначен генерал Николай Червов.

Несмотря на значительное ухудшение советско-американских отношений сразу же после подписания в июне 1979 года в Вене договора ОСВ-2 (отказ США ратифицировать договор ОСВ-2, ввод ограниченного контингента советских войск в Афганистан, прекращение переговоров с США по многим важным вопросам в области контроля над вооружениями, форсированное развертывание Советским Союзом ракет средней дальности СС-20, принятие *двойного решения* НАТО о развертывании американских ракет средней дальности в Европе, антисоветская предвыборная риторика Рональда Рейгана и т.п.), в ноябре 1981 года с американской стороны были начаты переговоры по ограничению ядерных вооружений в Европе (ОЯВЕ), а в июне 1982 года – по ограничению и сокращению стратегических наступательных вооружений.

В это время точка зрения на подходы СССР к переговорам по ограничению и сокращению стратегических вооружений была настолько бесспорной и единодушной, что ни у одного из ведомств, вовлеченных в процесс подготовки решений в этой области, не возникало предложений внести в нее какие-либо серьезные поправки. В основу советского подхода было положено требование учета всех факторов, определяющих безопасность сторон, что предопределяло необходимость учета американских средств передового базирования и соответствующих ядерных вооружений Великобритании и Франции. Именно это требование лежало в основе отстаиваемого СССР принципа *равной безопасности*.

В ходе переговоров по ОЯВЕ СССР, исходя из названного принципа *равной безопасности*, настаивал, чтобы вопросы ядерных вооружений средней дальности и передового базирования США рассматривались и решались одновременно и в органической взаимосвязи. При этом советская сторона настаивала и на том, что одновременно с этим должны быть учтены ядерные вооружения Великобритании и Франции. Главной же целью СССР на этих переговорах было предотвратить развертывание в Европе новых американских ракет средней дальности.

Со своей стороны делегация США выдвинула так называемый *нулевой вариант* соглашения по ракетам средней дальности, предусматривающий демонтаж и уничтожение всех уже развернутых СССР ракет средней дальности СС-4, СС-5 и СС-20 в обмен на отказ США от развертывания своих новых крылатых ракет наземного базирования и БРСД *Першинг-2*. Вооружения Великобритании и Франции, в соответствии с подходом США, соглашением не должны были затрагиваться. От включения в предмет переговоров авиационных средств, в том числе на авианосцах, американская сторона полностью отказывалась.

Несмотря на резкое расхождение в позициях, обе стороны продолжали прилагать усилия к достижению взаимоприемлемых решений. Одной из наиболее серьезных попыток такого рода была так называемая *лесная прогулка* послов Поля Нитце и Юлия Квицинского в июле 1983 года. Во время этой *прогулки*, как утверждал впоследствии посол Поль Нитце, он и Юлий Квицинский достигли взаимопонимания относительно необходимости достижения какого-то *промежуточного* решения. Такое решение, например, позволяло бы, с одной стороны, развернуть в Европе определенное количество американских крылатых ракет наземного базирования (но не БРСД *Першинг-2*), а с другой – понизить общий уровень ядерного противостояния сторон в регионе, в том числе за счет резкого сокращения СССР числа своих развернутых ракет СС-20. Однако эти предложения были восприняты как в Москве, так и в Вашингтоне весьма скептически.

В Москве возражение вызвали перспективы развертывания в Европе определенного количества американских крылатых ракет (такой шаг означал, по существу, согласие СССР разделить с США ответственность за ввод дополнительных ядерных вооружений на территорию Европы), а также отказ от учета в общих уровнях соответствующих ядерных вооружений Великобритании и Франции и авиационных носителей ядерного оружия. В США против такого решения выступил Пентагон, который энергично возражал против отказа от развертывания в Европе ракет *Першинг-2*.

Необходимо иметь в виду, что в то время советское руководство питало определенные надежды на то, что развернувшееся и охватившее большинство стран западной Европы антиракетное движение сможет

заставить США отказаться от развертывания своих ракет в Европе. Активную роль в этом движении играли коммунистические и другие левые партии европейских стран. Эта антиракетная кампания давала возможность поднять престиж *братских* партий, чему КПСС придавала большое значение. Принятие *промежуточного* решения могло бы рассматриваться этими партиями как *предательство интересов* коммунистических и рабочих партий Европы.

Осенью 1983 года стало ясно, что США, несмотря ни на что, свои ракеты в Европе развернут. Советское руководство единодушно считало, что продолжение переговоров после начала развертывания евrorакет может быть интерпретировано как косвенное согласие СССР с действиями США. Поэтому решение об уходе СССР с переговоров в случае начала развертывания евrorакет было принято заранее, еще за несколько месяцев до начала их развертывания. Более того, советское руководство публично предупреждало о принятии такого решения. Об этом неоднократно говорилось в выступлениях Юрия Андропова и других советских руководителей во второй половине 1983 года.

В ноябре 1983 года переговоры по ОЯВЕ советской стороной были прерваны. Вскоре были прекращены и советско-американские переговоры по ограничению и сокращению стратегических наступательных вооружений. Тем самым были практически прекращены все контакты с США по вопросам ограничения вооружений (кроме проблем ядерного нераспространения). С советской стороны были приняты соответствующие ответные меры на развертывание американских ракет в Европе, которые, наряду с прочим, предусматривали развертывание ракетных комплексов СС-23 в ГДР и Чехословакии. Был снят односторонний мораторий на продолжение развертывания ракет СС-20, дополнительное количество ПЛАРБ было выдвинуто на боевое дежурство ближе к берегам США.

Вместе с тем следует отметить, что названные решения диктовались в основном оценкой текущего момента. В нем отсутствовал серьезный анализ возможных последствий предпринятых Советским Союзом действий. В частности, не были проработаны варианты дальнейших шагов по ограничению вооружений. Были лишь сделаны заявления о том, что в условиях начавшегося

развертывания американских ракет в Европе СССР считает продолжение переговоров невозможным.

В чисто политическом плане в СССР считалось неверным сразу же *сдаться* и сесть за стол переговоров с США. Надо было дать европейцам и американцам *допить свою чашу до дна*, поскольку развертывание ракет все же создавало для этих государств определенные проблемы. Ожидалось, что размещение евrorакет ухудшит отношения между США и народами Европы, если и не на официальном уровне, то в *общечеловеческом* плане.

На развитие советско-американских отношений негативно повлияло и объявление Рональдом Рейганом *крестового похода* против СССР. В начале марта 1983 года он объявил Советский Союз *империей зла*, а его руководителей – *сосредоточием зла в современном мире*. Все это было воспринято советским руководством достаточно серьезно и болезненно. Было известно, что в соответствии с принятым Советом национальной безопасности США решением изменение советской внутренней системы было признано приоритетной практической целью американской политики, а одним из главных средств достижения этой цели должно было стать экономическое давление, которое ставило бы Москву перед трудным выбором распределения средств между военным и гражданским секторами экономики.

На решение этой задачи была нацелена, как считалось в Москве, и объявленная Рейганом в марте 1983 года программа Стратегической оборонной инициативы (СОИ), осуществление которой, по некоторым заявлениям представителей американской администрации, должно было восстановить господствующее положение США в мире, которое они имели, обладая монополией в области атомного оружия. Одновременно США форсировали программу создания нового поколения стратегических наступательных вооружений, обладающих высоким противосиловым потенциалом, в том числе МБР МХ, БРПЛ *Трайидент-2*, БРСД *Першинг-2*, бомбардировщиков типа *Стелс*, высокоточных крылатых ракет воздушного и морского базирования.

Все эти заявления и действия американского руководства вызвали ответную, не менее резкую реакцию с советской стороны, что в

целом привело к серьезному накалу советско-американских отношений.

Между тем, как в СССР, так и в США нарастало понимание того, что необходимо найти какой-то выход из создавшегося положения. Конкретная договоренность на этот счет, как и на счет того, что конечной целью будущих переговоров должна быть полная ликвидация ядерного оружия, была зафиксирована во время встречи в Женеве Андрея Громыко и Джорджа Шульца в январе 1985 года, то есть еще до смерти Константина Черненко.

Переговоры по ядерным и космическим вооружениям (ЯКВ) были начаты в Женеве 12 марта 1985 года, на следующий день после того, как Михаил Горбачев был избран Генеральным Секретарем ЦК КПСС. Первые же раунды переговоров показали кардинальные различия в подходах сторон к обсуждаемым проблемам. Стало очевидно, что при таких принципиальных расхождениях в позиции сторон найти решения, которые устраивали бы как советскую, так и американскую сторону, было весьма сложно.

Проблема прекращения гонки вооружений стала одной из основных забот Михаила Горбачева после его прихода к власти в СССР. Побудительным мотивом здесь было ясное понимание Михаилом Горбачевым опасности этой гонки как для дела мира, так и непосильная тяжесть для страны дальнейшего отвлечения для такой гонки финансовых и материальных ресурсов. В отличие от бывших руководителей страны Михаил Горбачев все более и более стал принимать личное участие в решении вопросов, возникающих на переговорах и осуществлять определенный нажим на других участников процесса выработки советской позиции, стимулируя их на поиск взаимоприемлемых решений.

С приходом на пост Генерального Секретаря ЦК КПСС Михаила Горбачева механизм выработки и принятия решений в области ограничения и сокращения вооружений претерпел значительные изменения. Это касалось как кадровых вопросов, так и роли отдельных ведомств в этом процессе. Так, после назначения Льва Зайкова секретарем ЦК по оборонным вопросам, документы *Большой пятерки* вскоре стали подписываться Львом Зайковым, Эдуардом Шеварднадзе, С. Соколовым, Виктором Чебриковым и новым председателем ВПК Юрием Маслюковым.

В аппарате ЦК КПСС к участию в этом процессе, помимо Отдела оборонной промышленности, был привлечен и Международный отдел, который ранее не принимал никакого участия в этой работе. После назначения заведующим Международным отделом Анатолия Добрынина (который одновременно стал и Секретарем ЦК КПСС), а его заместителем Георгий Корниенко, данный отдел стал играть весьма важную роль в формулировании советской позиции на переговорах. Кроме этого Отдела в работе *пятерки* продолжал участвовать и Отдел оборонной промышленности ЦК КПСС, в котором было создано специальное подразделение, которое занималось вопросами контроля над вооружениями. Таким образом, после прихода к власти Михаила Горбачева роль ЦК КПСС в целом в выработке военно-политических решений значительно повысилась.

Резко усилилось во всей этой работе и влияние *Большой пятерки*. Благодаря усилиям Льва Зайкова, *Большая пятерка* как бы получила второе рождение и взяла за правило предварительно обсуждать на своих заседаниях практически все вопросы, которые шли на утверждение Политбюро ЦК КПСС.

На такие обсуждения приглашались члены *Большой пятерки* и другие крупные руководители. В них, как правило, участвовали А. Яковлев, Эдуард Шеварднадзе (и несколько позже сменивший его Александр Бессмертных), С. Соколов (впоследствии – Дмитрий Язов), Виктор Чебриков (Владимир Крючков), Юрий Маслюков (и сменивший его И. Белоусов), Анатолий Добрынин, Валентин Фалин, Олег Беляков, Сергей Ахромеев (и сменивший его М. Моисеев), Георгий Корниенко, В. Лобов (первый заместитель начальника Генерального Штаба и фактический руководитель *пятерки*) и сменивший его Б. Омеличев, Виктор Карпов, Николай Червов (и сменивший его Федор Ладыгин), Геннадий Хромов (начальник одного из отделов ВПК). На заседания Комиссии кроме членов *Пятерки* приглашались также и главные конструкторы вооружений, руководители министерств, военные специалисты. Таким образом, в этот период времени активно действовала своего рода *смешанная пятерка*, в которой наряду с членами *Большой* и *Малой пятерок* принимали участие военные и технические эксперты. Это позволяло довольно предметно обсуждать все вопросы, связанные с

ограничением вооружений. И эту практику ввел именно Лев Зайков.

Большую роль в деятельности механизма выработки решений по проблемам разоружения играл в рассматриваемый период начальник Генерального Штаба Сергей Ахромеев. Наряду с прочим, он ввел новую практику обсуждений, когда по некоторым сложным вопросам переговоров, где позиция СССР менялась достаточно радикально и требовалось серьезное дополнительное ее осмысление и анализ, Сергей Ахромеев собирал *пятерку*, но на более высоком уровне, чем обычно. На этой *Средней пятерке* всегда присутствовал Георгий Корниенко, один из заместителей министра иностранных дел — Александр Бессмертных или Виктор Карпов, заместитель председателя КГБ того времени Владимир Крючков, один из заместителей Председателя ВПК. Такие расширенные заседания проходили реже, чем заседания *пятерки*, но на них обсуждались более сложные вопросы. Состав этого органа, как и всех других, был более или менее постоянен.

Во второй половине восьмидесятых годов помимо переговоров по ЯКВ СССР участвовал в большом количестве других переговоров. Все возникающие на них проблемы, равно как и директивы делегациям СССР, проходили через описанную выше процедуру согласования. Естественно, что на более низком уровне в зависимости от решаемых вопросов (ядерные и космические вооружения, химическое оружие, обычные вооружения в Европе и т.п.) были задействованы различные эксперты, представляющие заинтересованные ведомства.

В министерстве иностранных дел СССР после прихода Эдуарда Шеварднадзе произошли значительные изменения. Так, в министерстве было создано специальное Управление по ограничению вооружений и разоружению — УПОВР, во главе которого был поставлен заместитель министра Виктор Карпов, имевший большой опыт в проведении переговоров с США по названным вопросам. Сам Эдуард Шеварднадзе делал попытки при выработке решений по военно-политическим вопросам опираться на мнение авторитетных ученых. Например, в ходе обсуждения советской позиции по отношению к программе СОИ он неоднократно собирал специалистов в области ПРО и советовался с ними. В их число входили ведущие ученые, генеральные конструкторы, военные специалисты. Эдуард Шеварднадзе требовал, чтобы сотрудники

МИД также обращали самое пристальное внимание на мнение академических кругов и специалистов других ведомств.

По инициативе Эдуарда Шеварднадзе в МИД СССР было создано научно-техническое управление, в задачу которого входила координация министерства с научными ведомствами страны. Но фактически это управление не смогло выполнить всех поставленных перед ним задач и не оказывало сколь либо серьезного влияния на выработку решений по проблемам ограничения вооружений. Вместе с тем именно при Эдуарде Шеварднадзе была значительно повышена роль ученых и Академии наук в рассматриваемых вопросах. В частности, по его инициативе в ряд делегаций СССР на переговорах по ограничению вооружений были включены представители АН СССР.

Руководство Минобороны также *не сдавало* своих позиций в сфере ограничения и сокращения вооружений. Если говорить в целом, то военное руководство также считало важным ограничить гонку вооружений. Но при этом оно не могло одобрить односторонние действия СССР в данной области. Лучший вариант, по его мнению, это *потянуть* по пути разоружения США и другие страны НАТО. Именно это привело к целому ряду серьезных конфликтов между Эдуардом Шеварднадзе и представителями военного руководства СССР.

На всем протяжении существования механизма *пятерок* между МИД и Минобороны существовали довольно своеобразные отношения. *С одной стороны*, эти два ведомства были наиболее активными участниками процесса выработки решений и действовали совместно с самых первых этапов выдвижения тех или иных предложений. *С другой же стороны*, именно между ними существовала наиболее жесткая конкуренция за первенство в данной области. И особенно остро эта конкуренция проявилась, когда министром иностранных дел СССР стал Эдуард Шеварднадзе.

Одним из наиболее ярких проявлений такой конкуренции явилась программа полного ядерного разоружения, выдвинутая Михаилом Горбачевым в январе 1986 года. Инициаторами данной идеи выступили военные и, более конкретно, Генеральный Штаб. Причина, по которой Генеральный Штаб выдвинул подобную идею, заключалась в том, что новое советское руководство

усилило нажим на военных с целью понудить их предпринять какие-то конкретные шаги и, возможно, пойти на ряд уступок ради достижения договоренностей с США, поскольку к концу 1985 года после встречи Михаила Горбачева и Рональда Рейгана в Женеве необходимость реального изменения позиции СССР на переговорах с США стала достаточно очевидной.

В этих условиях Минобороны СССР в лице Генерального Штаба выступило с предложением о полном ядерном разоружении к 2000 году. Со стороны военных этот ход был достаточно продуман и взвешен: *с одной стороны*, можно было показать, что Советский Союз и лично Михаил Горбачев стремятся к полной ликвидации ядерного оружия, а *с другой*, по мнению некоторых экспертов, – авторы этого документа сознавали, что такое чисто политическое заявление вряд ли будет иметь какие-то практические последствия, а тем более приведет к конкретным договоренностям. Вначале эта программа была встречена Эдуардом Шеварднадзе весьма прохладно, но после того, как ее одобрил Михаил Горбачев, сомнения у министра иностранных дел СССР исчезли, и вскоре – 15 января 1986 года – эта инициатива была выдвинута Михаилом Горбачевым в качестве позиции СССР, получив неофициальное название *инициативы Горбачева*.

МИД также не упускал возможности *обойти* Минобороны в выдвижении собственных инициатив, считая, что военные намеренно тормозят процесс достижения договоренностей по разоружению. Эта ситуация привела к тому, что в целях упорядочения процесса подготовки документов по военно-политическим вопросам, предоставляемых для доклада Политбюро ЦК КПСС, в 1987 году было принято специальное решение, которое формализовало порядок проведения этих работ.

Следует подчеркнуть, что несмотря на важную роль, которую играл названный механизм выработки решений по вопросам разоружения, наиболее крупные проблемы политического плана определялись на более высоком уровне. Часто такие проблемы рассматривались непосредственно у Михаила Горбачева с участием высшего военного руководства, министра иностранных дел, других руководителей. После этого в соответствии с полученными указаниями Генеральный Штаб

и МИД вносили первоначальные документы на *пятерку*, в которых уже была отражена направленность решения высшего руководства.

Поэтому крупных споров по принципиальным вопросам на заседаниях *пятерки*, как правило, не было. Задача у *пятерки* была иная: на ее уровне общеполитические идеи обретали *плоть и кровь*, то есть становились конкретными и детально проработанными документами, которые в конце концов возвращались на утверждение в Политбюро. Разумеется, и во времена Леонида Брежнева крупные политические вопросы, связанные с позицией СССР на переговорах по ограничению вооружений, также предварительно обсуждались на высшем уровне. Но при Михаиле Горбачеве этот механизм обрел более устойчивые и завершенные формы, что в определенной мере и сыграло свою роль в достижении крупных результатов в сфере разоружения.

В то же время механизм выработки и принятия решений в рассматриваемой области в этот период подвергался достаточно серьезным испытаниям. Дело в том, что по ряду достаточно важных вопросов, по которым выявлялись разногласия на переговорах по ЯКВ, руководством страны принимались самостоятельные решения без необходимой предварительной проработки их в установленном к тому времени порядке. К таким решениям, например, можно отнести решение Михаила Горбачева об отказе от какого-либо учета ядерных средств передового базирования США и соответствующих вооружений Великобритании и Франции; согласие Михаила Горбачева на включение в состав ликвидируемых в соответствии с Договором по ракетам средней и меньшей дальности (РСМД) тактических ракет СС-23; предложенный американцам помощником Михаила Горбачева Сергеем Ахромеевым и заместителем министра иностранных дел Виктором Карповым порядок засчета крылатых ракет большой дальности на тяжелых бомбардировщиках, давший серьезные преимущества США; согласие Эдуарда Шеварднадзе полностью ликвидировать Красноярскую радиолокационную станцию (РЛС) без одновременного решения вопроса о прекращении строительства двух американских РЛС предупреждения о ракетном нападении в Гренландии и Великобритании.

Очевидно, что каждое из этих решений, принятое указанными лицами самостоятельно без согласования через указанный механизм, было продиктовано стремлением к общему улучшению климата советско-американских отношений, скорейшему достижению конкретных договоренностей в сфере ограничения и сокращения ядерных вооружений. Но каждое из этих несогласованных решений вызывало серьезные разногласия и даже неприятие не только в узком круге экспертов и специалистов, причастных к процессу выработки соответствующих решений, но и в советском обществе в целом.

Если говорить о более общих причинах, то прорыв в отношениях с США в сфере ограничения вооружений и разоружения произошел в силу целого ряда обстоятельств. Главным из них, конечно, был приход к власти в СССР политиков новой формации во главе с Михаилом Горбачевым, которые видели в этом сближении естественный путь установления цивилизованных отношений между всеми членами мирового сообщества. Вместе с тем весьма важным было и нарастающее понимание такой необходимости во *втором* и *третьем* эшелонах государственной власти.

Особенно важно то, что все это стали постепенно понимать не только политики, но и военные. Даже им становилось все более ясно, что экономика СССР уже не в силах нести бремя гонки вооружений в прежних масштабах, а обретение какого-либо ощутимого превосходства над *вероятным противником* просто-напросто нереально. Сыграло свою роль и все более глубокое осознание того факта, что изоляция, в которую СССР сам себя поставил в результате срыва переговоров в 1983 году и наращивания вооружений, оказывала крайне неблагоприятное влияние на экономическое развитие страны, на ее международное положение, способствовала снижению уровня жизни населения. Выход из этой ситуации был очевиден — переговоры и заключение соответствующих соглашений в сфере ограничения вооружений и разоружения.

Разумеется, столь глубокая трансформация внешнеполитического курса и мышления людей, причастных к выработке и принятию решений, не могла произойти сразу и бесконфликтно. Этот процесс был достаточно длительным, болезненным и противоречивым. Он сопровождался серьезными дебатами и

даже конфронтацией между отдельными лицами в руководстве СССР. Тем не менее к концу своего существования СССР сумел добиться значительных успехов в сфере ядерного разоружения, заключив соглашения (такие, как договор по РСМД, договор СНВ-1, Договор по обычным вооружениям в Европе), которые, если говорить в целом, не вызвали серьезного неприятия как у специалистов, так и в ведомствах, причастных к их разработке. В данной связи, на наш взгляд, нельзя не признать заслугу созданного механизма выработки и принятия решений в СССР, который имел своей главной задачей согласование этих решений прежде всего внутри страны — между основными ведомствами государства, а только затем — со своим партнером по переговорам.

Такой подход позволил создать ситуацию, при которой в рамках институтов власти бывшего советского государства практически отсутствовали активные силы в лице тех или иных ведомств, которые выступали бы против принятых решений в области ограничения вооружений и разоружения. Этого удалось достигнуть благодаря тому, что ключевые ведомства, способные стать серьезным тормозом этого процесса, сами участвовали в выработке позиции СССР для переговоров. Однажды *втянувшись* в переговоры на той базе, которая была им понятна и выгодна (как это было при начале переговоров по ОСВ-1), эти ведомства уже не могли в дальнейшем *уйти в сторону*.

В ходе трудного процесса переговоров идея получения преимущества в результате международных соглашений и договоренностей постепенно трансформировалась в стремление к равенству и паритету, а затем — и к глубоким сокращениям и ликвидации целых классов вооружений. Сделать это сразу было невозможно — требовались время и значительные усилия всех его участников. И понимание новых реальностей было достигнуто в значительной мере благодаря тому, что выработка всех позиций на переговорах в СССР проводилась на согласованной межведомственной основе.

В ноябре 1990 года *Большая пятерка* вышла из-под руководства Политбюро ЦК КПСС и была переименована в Комиссию по переговорам о сокращении вооружений и безопасности при Совете Обороны при Президенте СССР. Лев Зайков оставался председателем и этой преобразованной

комиссии. С названного времени все вопросы, связанные с проблемами разоружения, официально перешли в ведение Президента СССР.

Однако в этом новом своем качестве комиссия проработала недолго. После августа 1991 года она прекратила свое существование, тем более, что три ее ключевых члена оказались в тюрьме по обвинению в попытке государственного переворота. Но межведомственная рабочая группа – *пятерка*, по инерции какое-то время еще продолжала свою работу.

Становление российской государственности сопровождалось ломкой старых структур управления. Процесс этот вполне естественный и даже необходимый. В начале 1992 года период *двоевластия* в Москве завершился, и союзные органы управления один за другим прекратили свое существование. Это относится и к пяти ведомствам бывшего СССР, которые на протяжении более 20 лет определяли и разрабатывали внешнеполитический курс страны в области ограничения вооружений и разоружения.

Три из пяти этих ведомств (кроме ЦК КПСС и ВПК) в той или иной форме были воссозданы в рамках уже российской государственности. Параллельно шло и формирование внешнеполитического и военного курса России, были выдвинуты новые задачи и требования к государственным структурам, которые во многом отличаются от тех, которые существовали в бывшем Советском Союзе. Во многом изменились приоритеты, изменился и способ решения поставленных задач, в том числе и в сфере ограничения и сокращения вооружений. В частности, при выработке договора СНВ-2 механизм *пятерки* в России уже не действовал.

При этом вряд ли стоит относить все недостатки этого Договора на счет отсутствия межведомственного согласования его положений. Слишком быстро и радикально проходили изменения в России как с точки зрения экономической, так и внутривнутриполитической ситуации. Но независимо от того, были или не были у прежнего механизма выработки и принятия решений по вопросам ограничения вооружений те или иные недостатки, необходимость его воссоздания в какой-либо форме сразу же после образования независимой Российской

Федерации вряд ли вызывает сомнения, тем более, что в то время вопросы, связанные с ограничением и сокращением вооружений продолжали активно обсуждаться на международном уровне. Для такого утверждения, как представляется, имеются серьезные основания.

В частности, уже первые самостоятельные шаги России в сфере разоружения, а именно, *инициативы* президента России, выдвинутые им в январе 1992 года, явно страдали недостаточной продуманностью и несогласованностью отдельных положений. Не вызывает сомнения, что при наличии таких органов, как *пятерки*, в которой были бы представлены руководители ключевых ведомств государства, ведущие ученые, конструкторы, дипломаты и военные специалисты, отработка подобного рода документов была бы обеспечена на несравнимо более высоком уровне. Это в определенной степени относится и к договору СНВ-2, подписанному Россией в январе 1993 года.

Что же касается системы принятия решений в ходе выработки договора СНВ-2, то по данному вопросу имеется весьма ограниченная информация из официальных источников. Известно, например, что в разработке этого документа и в самих переговорах принимали непосредственное участие бывший министр обороны Павел Грачев и бывший министр иностранных дел Андрей Козырев. Исходя из предыдущего опыта ведения переговоров такая *инициатива* министров выглядит достаточно необычно. Вероятно, здесь сыграл свою роль фактор времени и прямое поручение президента России Бориса Ельцина выработать договор к очередной встрече в верхах и аналогичное поручение президента США Джорджа Буша, что было зафиксировано в Рамочной договоренности по СНВ-2.

В ходе выработки Рамочной договоренности, определившей основные параметры будущего договора, все крупные решения принимались непосредственно руководством Минобороны и МИД РФ. При этом маловероятно, что данные решения также проходили *обкатку* на межведомственном уровне с участием соответствующих экспертов. Все это в значительной мере и предопределило трудную судьбу договора СНВ-2, вопрос о ратификации которого решается вот уже более шести лет.