



Анатолий Дьяков, Евгений Мясников

КОНТРОЛЬ НАД СТРАТЕГИЧЕСКИМИ НАСТУПАТЕЛЬНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ РОССИИ И США ПОСЛЕ 2009 Г.: ВОЗМОЖЕН ЛИ КОМПРОМИСС?¹

Как показывают недавние события, тема контроля над стратегическими наступательными вооружениями (СНВ) вновь выходит на первый план в российско-американских отношениях. Не секрет, что длительное отсутствие диалога в этой области объясняется, прежде всего, нежеланием нынешней американской администрации связывать себя какими-либо соглашениями в сфере контроля над вооружениями и ее предпочтением односторонних действий. Реанимация двустороннего диалога отнюдь не вызвана сменой настроений в среде республиканцев-неоконсерваторов, определяющих позиции администрации Джорджа Буша. Прежде всего, она обусловлена объективной причиной – окончанием в декабре 2009 г. срока действия Договора о сокращении наступательных вооружений (СНВ-1). С прекращением действия договора прекратит существование и весь механизм контроля, который включает системы инспекций, уведомлений и обмен данными и тем самым обеспечивает транспарентность и предсказуемость в сфере стратегических вооружений. Вероятно, как Россия, так и США хотели бы сохранить, пусть и в модифицированном виде, этот механизм. Однако по ряду причин обе стороны не хотели бы пролонгировать СНВ-1².

Как известно, два года назад, будучи на тот момент президентом РФ, В.В. Путин предложил «запустить переговорный процесс о замене договора о сокращении наступательных вооружений (СНВ)»³. Встречи президентов США и России в июле 2007 г. в Кенненбанкпорте и в апреле 2008 г. в Сочи способствовали активизации двустороннего диалога по проблематике СНВ, однако, в то же время, они подтвердили и наличие существенных различий в позициях сторон, которые в результате могут оказаться непреодолимыми.

ЗНАЧЕНИЕ ДВУСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ ПО СОКРАЩЕНИЮ СНВ

Как известно, двухсторонний договорной процесс сокращения ядерных вооружений и контроль над ними на протяжении нескольких десятков лет находился в центре советско/российско-американских отношений. Он возник в период холодной войны как средство, способствующее повышению национальной безопасности СССР и США, а также и всех других стран. Заключенные соглашения и договоры, так же как и проведение переговоров по их достижению, способствовали созданию каналов общения между сверхдержавами, кодифицировали нормы поведения, ограничивали соперничество в военной сфере посредством качественных и количественных ограничений на развитие ядерных вооружений. В совокупности эти действия вели к понижению вероятности возникновения ядерной войны и укреплению стратегической стабильности. В целом, развитие этого процесса способствовало улучшению взаимоотношений и расширению сотрудничества между двумя державами, соперничавшими за влияние практически в каждом уголке планеты.



А
Н
А
Л
И
З

Этот процесс имел также важное значение и для укрепления режима нераспространения ядерного оружия. Выполнение двусторонних соглашений по реальному и контролируемому сокращению ядерных вооружений служило доказательством приверженности ядерных сверхдержав своим обязательствам по выполнению Статьи VI Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

Однако с приходом к власти в Вашингтоне администрации Джорджа Буша договорной процесс двустороннего контролируемого сокращения СНВ перешел в стадию умирания. В 2002 г. прекратил действовать Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО) в связи с выходом из него американской стороны. Договор СНВ-2, подписанный в 1993 г., так и не вступил в силу. Действие Договора СНВ-1, который уверенно можно назвать наиболее успешным соглашением по ограничению и контролю над стратегическими ядерными вооружениями США и России, заканчивается в декабре 2009 г., и перспектива его продления или замены становится все более призрачной по мере приближения этой даты. Хотя Договор о сокращении наступательных потенциалов (СНП), заключенный в мае 2002 г., остается в силе до декабря 2012 г., он, в отличие от Договора СНВ-1, не обеспечивает необратимости сокращений и не предусматривает механизма контроля и обмена данными. Очевидно, с прекращением действия Договора СНВ-1 в сфере контроля над ядерными вооружениями может образоваться вакуум, чреватый усилением взаимной подозрительности на фоне возможного углубления противоречий в российско-американских отношениях в перспективе⁴.

Отсутствует продвижение и по нестратегическим ядерным вооружениям. Со времени принятия президентских инициатив осенью 1991 г. по нестратегическому ядерному оружию (НЯО) стороны не продвинулись по пути установления мер контроля над этим видом вооружений⁵.

Не лучшим образом обстоят дела и в отношении многосторонних международных соглашений по ядерным вооружениям. Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), подписанный в 1996 г., так и не вступил в силу из-за отказа США и некоторых других государств его ратифицировать. Уже более 10 лет находятся в тупике проходящие на Конференции по разоружению в Женеве переговоры по заключению договора, который запретил бы производство расщепляющихся материалов для создания оружия.

Торможение, если не полное прекращение серьезного разоруженческого диалога, оказывает негативное влияние на находящийся в критической ситуации режим нераспространения ядерного оружия.

Проведение Индией и Пакистаном испытаний своего ядерного оружия весной 1998 г. привело к увеличению числа стран, *де-факто* обладающих ядерным оружием. К клубу ядерных держав следует причислять Израиль, а также Северную Корею, которая осуществила испытание ядерно-взрывного устройства в октябре 2007 г. Сохраняются серьезные вопросы относительно ядерной программы Ирана. Негативное воздействие на режим нераспространения может оказать американо-индийское сотрудничество в ядерной области, которое подразумевает признание Индии *де-факто* ядерным государством вне рамок ДНЯО.

Как известно, Статья VI ДНЯО обязывает ядерные державы вести переговоры в духе доброй воли о ядерном разоружении. В настоящее время, однако, в повестке дня нет не только вопроса о ядерном разоружении, но, как следует из вышесказанного, фактически не ведется и серьезных переговоров о сокращении ядерных арсеналов. В преддверии предстоящей обзорной конференции ДНЯО в 2010 г. и с учетом того, что режим нераспространения сталкивается в последние годы со все более серьезными вызовами, вопрос о соблюдении ядерными государствами своих обязательств по статье VI ДНЯО приобретает весьма серьезное значение.

О ПРИЧИНАХ ПРЕКРАЩЕНИЯ ДВУСТОРОННЕГО ДИАЛОГА В ОБЛАСТИ КОНТРОЛЯ НАД СТРАТЕГИЧЕСКИМИ ВООРУЖЕНИЯМИ

Как отмечено выше, сложившееся положение дел в области двустороннего контроля над стратегическими вооружениями во многом объясняется нежеланием администрации Джорджа Буша вести диалог по этой проблематике, несмотря на то, что на протяжении последних лет российская сторона отстаивала необходимость обсуждения накопивших проблем в этой области. В частности, как отмечалось в послании президента Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 г., проблема разоружения является значимым направлением международной политики России. Российская сторона исходит из того, что «говорить о конце гонки вооружений преждевременно, тем более, что ее *маховик* сегодня раскручивается, и она сама реально выходит на новый технологический уровень, угрожая появлением целого арсенала так называемых дестабилизирующих видов оружия»⁶. Позднее, выступая на встрече с российскими послами, российский президент заявил, что Россию «беспокоит фактический застой в области разоружения», за который она «ответственности не несет».⁷ Тогда же В.В. Путин предложил Соединенным Штатам запустить переговорный процесс по замене Договора о сокращении наступательных вооружений (СНВ).

Подход администрации Джорджа Буша к вопросам сокращения ядерных вооружений базируется на сформировавшихся в США к концу 1990-х гг. представлениях о том, что двусторонний договорный процесс сокращения ядерных арсеналов более не соответствует современным реалиям и изжил себя как средство достижения стратегической стабильности⁸. Сторонники подобного подхода считают, что контроль над вооружениями, развитый в период холодной войны, замораживает состояние гарантированного взаимного уничтожения (Mutual Assured Destruction) и лишает США возможности реагировать на происходящие в мире изменения, а также препятствует улучшению российско-американских отношений. Приоритетом для Соединенных Штатов, по их мнению, должно стать не продолжение переговоров по достижению договоренностей, которые устанавливают жесткие требования к необратимому сокращению ядерных вооружений, а сохранение способности адаптировать свои ядерные силы к быстро меняющейся стратегической обстановке.

Наиболее отчетливо изложенные взгляды проявились еще в период президентской избирательной кампании 2000 г. Излагая свое видение вопросов национальной безопасности в качестве кандидата на пост президента США, Джордж Буш отмечал, что Соединенным Штатам нужен новый подход к российско-американским переговорам по стратегическим вооружениям, который не должен ограничивать свободу США по развертыванию ПРО⁹. Критикуя старые представления о контроле над ядерными вооружениями, он предложил перейти к односторонним мерам по сокращению ядерных арсеналов, что позволило бы избежать трудных и длительных переговоров по тщательному сопоставлению и выравниванию их количественных уровней. Джордж Буш заявил также, что количественный уровень американского ядерного арсенала не должен более зависеть от количества ядерных боеголовок у другой стороны.

С приходом к власти республиканцев лозунги избирательной кампании были положены администрацией президента Джорджа Буша в основу ядерной политики США на ближайшее будущее. В соответствии с официальными документами, такими как Обзор ядерной политики (Nuclear Posture Review) от 2001 г., Стратегия национальной безопасности (National Security Strategy) и Четырехлетний обзор состояния оборонной политики (Quadrennial Defense Review), традиционное сдерживание (deterrence) России более не является главной задачей стратегии Соединенных Штатов. С окончанием холодной войны эта задача, для решения которой и предназначалось ядерное оружие, в основном потеряла свою актуальность. В новых условиях, когда источники, масштаб и природу угроз прогнозировать сложно, задачи оборонной политики предполагалось решать за счет новой стратегической триады, являющейся комбинацией трех элементов: наступательных (ударных) как ядерных, так и обычных вооружений, активной и пассивной обороны и возрожденной оборонной промышленности, способной в короткие сроки разрабатывать и производить вооружения, гибко реагируя на возникающие угрозы¹⁰.



Эта новая триада должна обеспечить гарантии для друзей (assurance), разубеждение потенциальных противников от приобретения оружия массового уничтожения (ОМУ) (dissuasion), сдерживание в более широком понимании, нежели ядерное сдерживание (deterrence), и способность решительно подавить (decisively defeat) любого противника за счет использования как ядерных, так и неядерных средств. Контроль над вооружениями в политике обеспечения безопасности США оказался полностью вытеснен политической противодействием распространению ОМУ и угроз, связанных с таким оружием.

Действительно, трудно не признать, что в сравнении с советско-американскими отношениями характер отношений между США и Россией изменился. Также очевидно и то, что основы существующего договорного режима сокращения СНВ и контроля над ним формировались в тот период, когда главными чертами в отношениях между двумя сверхдержавами являлись идеологическая враждебность, соперничество на глобальном уровне и подозрительность. В центре взаимоотношений СССР и США находилось ядерное сдерживание, материализованное в возможность гарантированного взаимного уничтожения. В результате все заключенные договора являлись отражением этих отношений и, следовательно, они были предназначены для регулирования отношений между противниками. Однако утверждение о том, что в современных условиях, когда Россия и США объявили об установлении партнерских отношений, механизмы контроля над ядерными вооружениями двух стран становятся не нужными, более чем спорно.

Факты свидетельствуют, что ядерное сдерживание в российско-американских взаимоотношениях, несмотря на отсутствие идеологической конфронтации, никуда не исчезло¹¹. Наиболее убедительным подтверждением тому является существующая оперативная практика развертывания ядерных сил, сформированная еще в период холодной войны. Так, к примеру, стратегические подводные лодки США по-прежнему осуществляют патрулирование в районах Тихого и Атлантического океанов, находясь в высокой степени оперативной готовности к пуску своих ракет по объектам на территории России. Вряд ли можно считать отношения партнерскими, когда одна сторона вынуждает другую поддерживать свои стратегические ядерные силы (СЯС) в минутной готовности к пуску. Отметим также и то, что количественный уровень СНВ каждой из сторон, даже с выходом на более низкие уровни, установленные Договором СНП, значительно превосходит достаточный для гарантированного уничтожения другой стороны.

Именно тем, что ядерное сдерживание остается существенным элементом взаимоотношений между двумя странами, объясняется столь болезненная реакция России на планы США развертывания элементов ПРО в Европе. Любопытно, что и политическое руководство США, обосновывая необходимость поддержания своих стратегических сил в высокой боеготовности, ссылается на программы модернизации СНВ России. Так, министр обороны США Роберт Гейтс, выступая в июне 2008 г. перед офицерами ВВС США на военно-воздушной базе Лэнгли в штате Вирджиния, заявил: «Кажется очевидным, что русские, думая о будущем, сосредоточились больше на усилении своего ядерного потенциала. Таким образом, поскольку они все больше полагаются на свой ядерный арсенал в противовес исторически сложившемуся упору на огромные российские обычные вооруженные силы, мне кажется, очевидна необходимость поддержания нами надежных и современных средств ядерного сдерживания»¹².

Говоря о причинах трансформации подхода США к процессу контроля над СНВ, следует отметить, что главной из них является распад СССР и связанные с этим глобальные геополитические изменения в мире¹³. К концу 1990-х гг. многие аналитики и военные эксперты США пришли к выводу, что, одержав победу в «холодной» войне, Соединенные Штаты и в будущем одержат верх в любом возможном соперничестве с любой страной мира¹⁴. Именно этот вывод определил подход и действия неоконсерваторов в нынешней американской администрации к соглашениям по контролю над ядерными вооружениями. В их представлении военная мощь Америки позволяет ей надежно решать вопросы своей безопасности в одностороннем порядке¹⁵. В этом контексте для США переговоры и двусторонний контроль над вооружениями стали не только излишними, но и ограничили возможности по решению задач национальной безопасности. Немаловажное значение имеет и то обстоятельство, что, несмотря на очевидные успехи в эко-

номике, Россия в ближайшей перспективе, тем не менее, не способна соперничать с США в области стратегических вооружений. А какой смысл вести переговоры со страной, которая не в силах сохранить свои СНВ, доставшиеся ей в наследство, и которая будет вынуждена проводить их сокращение независимо от того, будет достигнуто новое соглашение или нет?

По мнению Леона Ферца (Leon Fuerth), бывшего советника по национальной безопасности вице-президента США, именно это прежде всего имела в виду нынешняя американская администрация, определяя свой подход к контролю над СНВ¹⁶. Россия слишком слаба, чтобы представлять прямую угрозу Соединенным Штатам. Следовательно, США и Россия должны прекратить практику регулирования своих СНВ посредством формальных и обязывающих соглашений и впредь полагаться на необязывающее и неформальное *понимание*. Таким образом, каждая из сторон самостоятельно в одностороннем порядке определяет, какие силы ей нужны, и при этом нет необходимости фиксировать сокращения в соглашениях и обеспечивать их необратимость.

Именно такой подход нашел свое отражение в документах, определяющих основы ядерной политики США на перспективу. Этот же подход был целиком закреплен в новом Договоре СНП, заключенном между Россией и США в 2002 г.

Более того, в США взяла верх точка зрения, не признающая значимости международных соглашений для национальной безопасности и допускающая возможность начинать военные действия без оглядки на международное право¹⁷. Став единственной супердержавой, США перестали видеть необходимость вести переговоры и заключать обязывающие соглашения, которые лишили бы их возможности поступать так, как им представляется нужным. После событий 11 сентября 2001 г. была окончательно взята за основу политика предупреждающих и упреждающих действий, которая была сформулирована в Стратегии национальной безопасности¹⁸. По мнению некоторых американских экспертов, использование военной силы для уничтожения незаконно приобретенного оружия и свержения неугодных режимов сейчас более практично и более желательно, чем прежде¹⁹.



СПОСОБНЫ ЛИ США ИЗМЕНИТЬ ПОЛИТИКУ ПО ОТНОШЕНИЮ К КОНТРОЛЮ НАД СНВ?

Оценка перспектив политики США в отношении контроля над ядерными вооружениями в плане двусторонних российско-американских отношений приводит к довольно противоречивым результатам.

С одной стороны, контроль над вооружениями, как показывают события, не представляет интереса для американской стороны. Несмотря на расплывчатые обещания кандидатов в президенты США в нынешней избирательной кампании, трудно ожидать радикального разворота обратно к разоруженческим инициативам 1990-х гг. и в результате предстоящей смены администрации США вне зависимости от того, останутся у власти республиканцы или в Белый дом придут демократы. С другой стороны, нельзя полностью исключать вероятность того, что позиция будущей администрации США в отношении российско-американских соглашений по СНВ изменится. На это, в частности, указывают следующие факторы.

Очевидно, что на обозримый период ядерное сдерживание неизбежно останется одним из существенных элементов российско-американских отношений. С учетом того, что отношения между странами вряд ли можно назвать действительно партнерскими, отказ от согласованных совместных действий и переход к односторонним мерам по определению количественного и качественного состава своих ядерных сил создает риск подрыва стратегической стабильности. В этом контексте заслуживает внимания еще одно высказывание Леона Ферца. Принимая во внимание то, что стратегическая арифметика остается такой, какой она была всегда, так же как и природа человека, он полагает, что односторонние действия каждой из сторон по поддержанию и развитию СНВ могут привести к нарушению стратегической стабильности²⁰. Поэтому, несмотря на произо-

шедшие кардинальные изменения в российско-американских отношениях, контроль над СНВ сохраняет свое значение для укрепления безопасности США в настоящее время и сохранит его в будущем. К такому же выводу приходят и другие американские эксперты, хотя они и не исключают трансформации традиционного контроля над вооружениями к формам и методам, более соответствующим современным реалиям²¹. В связи с этим любопытно, что, аргументируя отход от традиционного контроля над СНВ, американские эксперты, тем не менее, подчеркивают важность сохранения и развития не только мер верификации, но и мер, нацеленных на транспарентность и предсказуемость процесса принятия решений в отношении ядерного оружия в обеих странах²². В их представлении реализация этих мер подразумевает проведение между сторонами регулярных консультаций²³.

Другим фактором, потенциально способным повлиять на изменение нынешнего американского подхода к двустороннему процессу сокращения ядерных вооружений и контроля над ними, является нацеленность США на установление более строгого режима нераспространения. США хотели бы узаконить более жесткие нормы для неядерных государств в отношении их мирной ядерной деятельности, что практически означало бы ограничение на применение статьи IV ДНЯО для неядерных государств. Преследуя эту цель, официальные представители американской администрации сегодня традиционно ссылаются на Договоры СНВ-1 и СНП как доказательство того, что Соединенные Штаты последовательно выполняют принятые на себя обязательства и, в соответствии со статьей VI ДНЯО, проводят сокращение ядерного оружия²⁴. Поэтому полный выход США из договорного режима сокращения ядерного оружия с Россией с одновременным декларированием для себя свободы действий в этой сфере, очевидно, будет контрпродуктивным в отношении достижения их целей по ужесточению режима ядерного нераспространения.

Наконец, имеются признаки того, что в нынешней американской администрации идет процесс переосмысления первоначальных подходов по таким вопросам, как нераспространение и контроль над ядерным оружием. Очевидно, опыт одновременного проведения двух крупномасштабных военных операций в Ираке и в Афганистане привел к пониманию ограниченности политических, экономических и военных возможностей США влиять на развитие событий в мире. Наглядной иллюстрацией этому является осуществление Соединенными Штатами политики противодействия Северной Корее и Ирану в приобретении этими странами ядерного статуса. В решении этих задач США пришли к пониманию необходимости совместных действий с другими странами. Имеются признаки и того, что может измениться отношение к двустороннему переговорному процессу по проблеме сокращения СНВ.

Отчасти вышесказанное подтверждается и происходящими в настоящее время событиями. Подписание президентами России и США в апреле 2008 г. в Сочи декларации о стратегических рамках российско-американских отношений, а также недавние заявления официальных представителей как России, так и США дают надежду полагать, что обе стороны заинтересованы в продолжении диалога по сокращению СНВ²⁵.

Осторожного оптимизма добавляет и тот факт, что за последние два года в США заметно активизировалась деятельность влиятельных неправительственных организаций, призывающих к пересмотру курса нынешней администрации и осуществлению дальнейших сокращений СНВ и сохранению достигнутого уровня транспарентности. Особенно показательным в этом контексте является публикация двух статей в газете *Wall Street Journal*, авторами которых являются бывшие видные политические деятели США Джордж Шульц, Уильям Перри, Генри Киссинджер и Сэм Нанн. Статьи вызвали большой резонанс и поддержку в кругах как республиканской, так и демократической партий²⁶. Авторы статей призвали действующую администрацию США к радикальным шагам, которые, в конечном счете, вели бы к полной ликвидации ядерного оружия. Предлагаемые ими шаги включают продолжение процесса сокращения СНВ и сохранение ключевых ограничений Договора СНВ-1 и механизма его контроля.

Возможно, результатом такой активности стало то, что оба претендента на президентский пост США – демократ Барак Обама и республиканец Джон Маккейн – высказа-

ли твердое намерение существенно сократить американский ядерный арсенал до необходимого минимума и продолжить диалог с Россией по связанной проблематике, хотя, как и ожидалось, последняя и не стала центральным пунктом их избирательных программ²⁷. На пресс-конференции, организованной в июне 2008 г. Ассоциацией по контролю над вооружениями, представитель кандидата от демократов Джон Холум и кандидат от республиканцев Стивен Биган единодушно подчеркнули намерение обоих претендентов на президентский пост достичь с Россией нового соглашения о сокращении до уровня ниже зафиксированного в Договоре СНП (1700–2200 боезарядов)²⁸. При этом выступающие отметили, что и Барак Обама, и Джон Маккейн хотят, чтобы такие соглашения включали бы меры контроля и, в противоположность Договору СНП, действовали бы в течение продолжительного срока²⁹.

В ЧЕМ СОСТОЯТ РАЗНОГЛАСИЯ СТОРОН ПО ОТНОШЕНИЮ К БУДУЩЕМУ СОГЛАШЕНИЮ ПО СНВ?

Известно, что в результате двусторонних российско-американских консультаций, проходивших в течение последних двух лет, была достигнута договоренность заключить новое юридически обязывающее соглашение на замену договора СНВ-1, которая была зафиксирована в сочинской декларации³⁰. Однако, как свидетельствуют заявления официальных лиц, стороны по-разному видят это соглашение³¹. По мнению американской стороны, будущий договор должен быть составлен на основе действующего Договора СНП, дополненного мерами контроля и транспарентности. При этом США соглашались ограничивать лишь оперативно-развернутые стратегические ядерные боезаряды. Российская сторона настаивает на том, что ограничения должны распространяться не только на боезаряды, но и на стратегические носители вне зависимости от типа их боевого оснащения. Кроме этого, по всей видимости, российская сторона предлагает менее интуитивный механизм контроля, нежели американская³².

Разногласия двух сторон становятся понятными, если проанализировать ретроспективу российско-американского диалога по сокращению СНВ. Причины их кроются в том, что России и США, несмотря на многочисленные попытки, так и не удалось выработать согласованной концепции стратегической стабильности. По мнению российской стороны, стратегическая стабильность охватывает широкий круг вопросов, касающихся не только стратегических наступательных вооружений, но также и противоракетной обороны, базирования оружия в космосе, противолодочной обороны и высокоточного оружия³³, т.е. весь комплекс факторов, способных создавать угрозу для российского потенциала сдерживания. Стремление сохранить для своих стратегических сил способность нанесения заданного ущерба потенциальному противнику при любом, даже самом неблагоприятном стечении обстоятельств остается главным фактором, определяющим российские позиции на двусторонних переговорах с США. Именно этим объясняются желание России сохранить ограничения на развернутые стратегические носители и ее озабоченность планами США по развитию концепции *молниеносного глобального удара*³⁴ и создания третьего позиционного района ПРО в Европе³⁵.

Американское понимание стратегической стабильности кардинально отличается от российского. Неуязвимость своих существующих и перспективных стратегических сил, *становым хребтом* которых являются атомные подводные лодки с баллистическими ракетами, США практически не подвергают сомнению. Часто свои взгляды США подгоняют под свои переговорные позиции, и даже создается такое впечатление, что стратегическую стабильность США отождествляют с обладанием ими неоспоримым военным превосходством.

На протяжении последних десятилетий США стремятся ограничить рассматриваемые вопросы на переговорах исключительно ядерными вооружениями. При этом американская сторона настаивает на том, что ограничения и сокращения должны касаться лишь носителей, оснащенных ядерными боеприпасами, создавая при этом проблему *возвратного потенциала*. Данная проблема была одной из основных в ходе дискуссии в России по ратификации Договора СНВ-2, а также в ходе переговорного процесса



по Договору СНВ-3 в конце 1990-х гг. Договор СНП 2002 г. лишь усугубил проблему *возвратного потенциала*, поскольку стороны кардинально разошлись в трактовке понятия «стратегических ядерных боезарядов», ограничиваемых этим Договором. Разница в существующих подходах состоит в том, что российская сторона трактует понятие «стратегические ядерные боезаряды» в соответствии с определениями СНВ-1, а американская понимает этот термин гораздо уже, включая в него лишь «оперативно развернутые» ядерные боезаряды.

Поэтому существующие разногласия в представлениях о новом договоре являются по сути отражением глубокого расхождения во взглядах на стратегическую стабильность, которые лишь усилились с приходом к власти администрации Буша, фактически свернувшей диалог по поиску компромиссов с российской стороной.

ВОЗМОЖЕН ЛИ КОМПРОМИСС?

Совершенно очевидно, что ни политически, ни технически стороны совершенно не готовы к компромиссу в понимании стратегической стабильности. На наш взгляд, успех в ходе предстоящих консультаций возможен лишь в том случае, если обе стороны откажутся от этой амбициозной цели и согласятся с поэтапным подходом к поиску решений имеющихся проблем. В этом контексте новый договор мог бы являться некоторой комбинацией *детализированного* варианта Договора СНП и модифицированной системы верификации Договора СНВ-1.

Представляется, что в основу нового договора могли бы быть положены следующие базовые принципы³⁶:

- установление для каждой из сторон несколько пониженного уровня (в сравнении с уровнем Договора СНП) на общее количество боезарядов. При этом вводились бы лимиты на общее количество носителей, но отсутствовали бы ограничения на количественные подуровни для боезарядов на межконтинентальных баллистических ракетах (МБР), баллистических ракетах подводных лодок (БРПЛ) и тяжелых бомбардировщиках (ТБ), как это и сделано в Договоре СНП. Можно также снять некоторые достаточно жесткие ограничения на условия развертывания неядерных МБР и БРПЛ;
- принятие российской стороной метода подсчета боезарядов на основе концепции оперативно развернутых ядерных боезарядов. В свою очередь, американская сторона должна согласиться с тем, что системы доставки не перестают быть стратегическими при оснащении их обычными боеголовками вместо ядерных;
- запрещение разработки новых видов СНВ и ограничение на передачу (продажу) СНВ третьим странам;
- усиление акцента на меры доверия, транспарентности и предсказуемости развития ситуации в области ядерных вооружений;
- включение системы мер контроля, которая бы, с одной стороны, позволила надежно контролировать положения нового договора, с другой – оказалась бы существенно проще и дешевле, чем механизм контроля СНВ-1.

Вопрос уровня дальнейших сокращений неизбежно возникнет, поскольку по традиции он стал своего рода *лицом* разоруженческих соглашений, квинтэссенцией обязательств, взятых США и Россией, даже не столько друг перед другом, сколько перед мировым сообществом. Этот параметр договора по существу является показателем выполнения двумя ядерными странами статьи VI Договора о нераспространении ядерного оружия. И совершенно понятно, что в преддверии Обзорной конференции ДНЯО в 2010 г. новый уровень должен оказаться пусть и немного, но ниже, чем уровень Договора СНП в 1700–2200 боезарядов. Представляется, что российская сторона будет готова пойти на сокращения не только до 1500, но и до 1000 боезарядов, о чем уже ранее заявлялось российским президентом. Также, как известно, США планируют более глубокие сокращения своих СНВ по сравнению с теми, которые были запланированы

в Обзоре ядерной политики 2001 г. В частности, в июле 2007 г. были начаты сокращения дивизии МБР *Minuteman III*, развернутой на базе Мальмстром, и к середине 2008 г. сняты с вооружения 50 МБР этого типа³⁷. В декабре 2007 г. администрация Белого дома сообщила о досрочном сокращении активного арсенала ядерных боеприпасов³⁸. Ранее эти сокращения планировалось завершить позднее – к 2012 г. Новый обзор ядерной политики США, который следующая администрация должна будет представить в конгресс в 2009 г., вероятно, также будет включать дальнейшие сокращения СНВ, на что позволяют надеяться заявления представителей претендентов на президентский пост³⁹. Перечисленные факты позволяют предполагать, что американская сторона может также согласиться на компромиссный вариант в 1500 боезарядов.

Отсутствие каких-либо ограничений на подуровни и на количество боезарядов, числящихся за носителями определенных типов, обычно относят к преимуществам Договора СНВ по сравнению с прежними соглашениями. Вероятно, этот принцип может быть сохранен и в новом Договоре. Кроме того, вероятно, можно также снять ограничения на допустимые методы развертывания МБР и БРПЛ в неядерном оснащении. Таким образом, США смогли бы использовать менее затратные варианты для переоснащения своих ракет на боевую нагрузку обычного типа, а российская сторона – для развертывания разделяющихся головных частей (РГЧ) на МБР.

Представляется, что разработка согласованных правил засчета будет являться ключевым фактором для достижения нового соглашения. Разночтения в том, какие именно вооружения подлежат ограничениям и контролю, не позволят выработать меры по верификации Договора, в чем, собственно, и состоит основной стимул для предстоящей работы российских и американских переговорщиков. Уместно напомнить, что в Договоре СНВ отсутствуют механизмы контроля и *де-факто* он оказался всего лишь декларацией, главным образом, потому, что стороны так и не решили проблему правил засчета.

Совершенно очевидно, что американскую сторону не устроит правила СНВ-1, которых продолжает придерживаться российская сторона. Поскольку США не собираются ликвидировать стратегические носители после снятия с них ядерных задач, а планируют использовать их в обычном оснащении, то, как нам представляется, они не согласятся и с засчетом боезарядов на этих носителях в согласованные уровни 1500 единиц.

На наш взгляд, компромиссный вариант возможен лишь при согласии российской стороны с американским подходом по подсчету боезарядов. Другими словами, провозглашаемый уровень будет учитывать лишь оперативно развернутые ядерные боезаряды. В свою очередь, США должны будут согласиться с тем, что системы доставки не перестанут быть стратегическими при замене ядерных боеприпасов на них обычными, а потому – также должны быть охвачены ограничениями, мерами контроля и транспарентности. По отношению к стратегическим носителям в неядерном оснащении, меры контроля могут отличаться, быть как менее, так и более интрузивными, но важно, чтобы такие носители оставались в договорных рамках.

По-видимому, обе стороны будут заинтересованы, чтобы в новом договоре сохранить запреты на разработку ряда новых видов СНВ и передачу стратегических вооружений третьим странам. В частности, возможно, имеет смысл более четко оговорить рамки сотрудничества США и Великобритании по БРПЛ типа *Трайдент*.

Как уже отмечалось выше, создание нового механизма верификации могло бы стать одной из главных целей нового договора. За основу механизма верификации можно было бы взять систему СНВ-1, по которой накоплен большой опыт, при этом ее упростив. Стороны могли бы определить, какие виды передаваемых данных или проводимых инспекций по-прежнему критически важны, а какие могут быть упразднены. Например, можно было бы предусмотреть проведение инспекций по проверке исходных данных, как это сделано в Договоре СНВ-1, и затем установить для каждой из сторон общий ежегодный лимит на количество инспекций. Это количество могло бы быть не слишком большим, к примеру, восемь-десять. Целью этих инспекций могли бы быть проверка обновленных данных, данных о ликвидации вооружения и объектов, переоборудовании



пусковых установок ракет и ТБ, данные о развернутом количестве боеголовок на носителях. При этом каждая из сторон по своему усмотрению определяла бы, на какие цели использовался согласованный лимит инспекций. А от таких мер контроля, как постоянное наблюдение на объектах по производству МБР, мало что дающих в ныне сложившихся условиях, можно было бы отказаться.

Укрепление и развитие в новом договоре мер доверия, транспарентности и предсказуемости в области ядерных вооружений имеет чрезвычайно важное значение для трансформации ядерного сдерживания. В этом контексте представляется целесообразным сохранение апробированного в Договоре СНВ-1 механизма уведомлений, дополнение его обменом информацией относительно планов и программ в области наступательных (включая крылатые ракеты морского базирования большой дальности) и оборонительных стратегических вооружений, а также доктринальных установок в отношении применения ядерного оружия.

УСЛОВИЯ ДЛЯ КОМПРОМИССА


Очевидно, что, параллельно с переговорами по новому договору о сокращении СНВ, неизбежно возникнут вопросы, которые выйдут за его рамки. Часть из них могли бы быть решены еще на раннем этапе, как, к примеру, стоящий уже несколько лет на повестке дня вопрос о создании и функционировании Центра по обмену данными о запусках баллистических ракет. В контексте ускорения американских программ, направленных на развертывание БРПЛ и МБР в неядерном оснащении, и высказанной российской стороной озабоченностью в связи с этим представляется, что в решении этого вопроса должны быть заинтересованы обе стороны.

Практически наверняка новый договор по СНВ станет заложником решения проблемы третьего позиционного района (ТПР) ПРО. Вряд ли сторонам удастся разрешить вопросы СНВ и ПРО, как предлагают некоторые американские эксперты⁴⁰. Рассчитывать на то, что будущая администрация США откажется от планов развертывания элементов ПРО на территории Европы, по-видимому, также безосновательно. Оба претендента на президентский пост, по словам их представителей, в случае избрания намерены продолжать курс на дальнейшее развертывание системы ПРО⁴¹. Также маловероятно, что США и Россия смогут на паритетной основе сотрудничать в области развития стратегической ПРО, к чему призвал президент В.В. Путин американского президента в Сочи⁴². Представляется, что компромисс возможен лишь при условии, что США примут обязательства не наращивать потенциал ТПР после 2013 г., когда будут развернуты РЛС в Чехии и перехватчики в Польше⁴³. Важным условием будет являться также и транспарентность в развертывании ТПР⁴⁴.

К сожалению, существуют и субъективные факторы, осложняющие поиск компромиссного варианта. Для администрации США, озабоченной в настоящий момент прежде всего предстоящими президентскими выборами, проблемами войны в Ираке и угрозами экономической рецессии, вопросы СНВ и ПРО отсутствуют в списке приоритетов. С приходом к власти администрации Джорджа Буша-мл. в Госдепартаменте США практически не осталось специалистов, имеющих опыт переговоров по проблемам СНВ и ПРО. Показательно, что 39-летний заместитель секретаря Госдепартаamenta США Джон Руд, назначенный на этот ключевой пост в начале 2007 г. и возглавляющий делегацию США в консультациях по СНВ и ПРО, рассуждая как-то о канувшем в лету Договоре по ПРО, назвал большим преимуществом «отсутствие загроможденности всем этим багажом холодной войны»⁴⁵.

Новой американской администрации, которая придет к власти в начале следующего года, вероятно, потребуется время для того, чтобы пересмотреть стратегические установки прежней администрации и выработать собственные. Во всяком случае, представитель Джона Маккейна Стивен Биган отметил, что прежде чем новая администрация (вне зависимости от того, кто станет президентом – Джон Маккейн или Барак Обама) сядет за стол переговоров, этому будет предшествовать очередной пересмотр ядерной поли-

тики США⁴⁶. Как известно, администрации Джорджа Буша понадобился год для подготовки такого документа, представленного в 2002 г.

По изложенным причинам нельзя исключать и того, что в складывающихся условиях стороны все-таки придут к согласию продлить Договор СНВ-1 после 2009 г. в качестве временной меры с тем, чтобы попытаться выработать новое соглашение⁴⁷, хотя, как и указывалось выше, этот вариант объективно не является идеальным ни для США, ни для России. Тем не менее, он все еще возможен, если желание сохранить позитив Договора СНВ-1 окажется обоюдным, а механизма, альтернативного этому договору, к концу 2009 г. создано не будет. 

Примечания

¹ Настоящая работа является логическим продолжением прежних работ ее авторов: Diakov Anatoli, Miasnikov Eugene. ReSTART: The Need for a New U.S.-Russian Strategic Arms Agreement. *Arms Control Today*. 2006, September. P. 6–11; Дьяков А.С., Мясников Е.В., Соков Н.Н. Процесс сокращения ядерных вооружений и контроль над ними в российско-американских отношениях: состояние и перспективы. Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии. Московский физико-технический институт. 2006. 42 с.

² В частности, о том, что и Россия, и США не заинтересованы в пролонгации Договора СНВ-1, упомянул заместитель секретаря Госдепартамента США Джон Руд в своем выступлении на слушаниях в комитете по международным делам Сената США 21 мая 2008 г.

³ Выступление Президента В.В. Путина на совещании с послами и постоянными представителями Российской Федерации. 2006, 27 июня. http://www.kremlin.ru/appears/2006/06/27/1543_type63374type63376type63378type82634_107802.shtml (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁴ К выводу о возможном ухудшении отношений между двумя странами в будущем приходят многие российские и американские эксперты. См., например: Злобин Николай. США и Россия: Не друг и не враг. *Ведомости*. 2008, 19 июня; Голдман Маршалл. Новые лидеры – новые отношения? *Независимая Газета*. 2008, 18 июня; Сафранчук Иван. К конфронтации все почти готово. *Независимая Газета*. 2007, 12 декабря; Арбатов А.Г. Грядет ли холодная война? *Россия в Глобальной Политике*. № 2. 2007, март – апрель.

⁵ Дьяков А.С., Мясников Е.В., Кадышев Т.Т. Нестратегическое ядерное оружие. Проблемы контроля и сокращения. Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ. Долгопрудный: 2004. 72 с.

⁶ Послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 2006, 10 мая. http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁷ Выступление Президента В.В. Путина на совещании с послами и постоянными представителями Российской Федерации. 2006, 27 июня. http://www.kremlin.ru/appears/2006/06/27/1543_type63374type63376type63378type82634_107802.shtml (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁸ Rice Condoleezza. Promoting the National Security. *Foreign Affairs*. 2000, January/February; Rational and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control. National Institute for Public Policy. 2001, January.

⁹ George W. Bush's Remarks on National Security, Washington D.C. 2000, May 24; Broder John. Bush Proposal on Arms: Breaking Cold War Mold. *New York Times*. 2000, May 26.

¹⁰ Rumsfeld Donald, Secretary of Defense. Nuclear Posture Review Report. Foreword. 2002, 8 January. <http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/d20020109npr.pdf> (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

¹¹ Аналогичный вывод делают многие российские и американские эксперты. См. Ядерное оружие после «холодной войны». Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина. Московский Центр Карнеги. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. 559 с; Toward True Security. Ten Steps Next President Should Take to Transform U.S. Nuclear Policy. Federation of American Scientists, Natural Resources Defense Council, Union of Concerned Scientists, 2008, February.

¹² Roberts Kristin. Pentagon Sees Russia Strengthening Nuclear Arsenal. *Reuters*. 2008, June 9.



Э
И
Л
А
Н
А

- ¹³ См. также: Дьяков А.С., Мясников Е.В., Соков Н.Н. указ. соч.; Тимербаев Роланд. Эволюция контроля над вооружениями: современные тенденции. *Ядерный Контроль*. 2005, № 1. С. 29–43; Евстафьев Геннадий. Разоружение возвращается. *Индекс Безопасности*. № 2, 2007. С. 41–54.
- ¹⁴ Brown Harold. Is Arms Control Dead? *Washington Quarterly*. 2000, Spring.
- ¹⁵ Larsen Jeffrey. The Bush Administration's New Approach to Arms Control in The Russian Military, Power and Policy, ed. by Steven E. Miller and Dmitry Trenin. American Academy of Arts and Sciences. The MIT Press. Cambridge MA. 2004. P. 147–160.
- ¹⁶ Fuerth Leon. Return of the Nuclear Debate. *Washington Quarterly*. 2001, Autumn. P. 97–108
- ¹⁷ Steinbruner John. Can Arms Control Be Revived? *Arms Control Today*. 2005, March.
- ¹⁸ National Security Strategy of the United States of America. 2002, September. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).
- ¹⁹ Levi Michael, O'Hanlon Michael. The Future of Arms Control. Brookings Institution Press. 2005.
- ²⁰ Fuerth Leon. Return of the Nuclear Debate. *Washington Quarterly*. 2001, Autumn. P. 97–108
- ²¹ Smith James. A Tale of Two Countries: Russia, North Korea and the Present and Future of Arms Control, Nonproliferation, and Counterproliferation in the United States Policy. In: Perspectives on Arms Control, USAFA: INSS Occasional Paper #55. 2004, July; Wheeler Michael. The American Approach to Arms Control: What Can We Expect From American Diplomacy for the Next 20 Years? In: Perspectives on Arms Control, USAFA: INSS Occasional Paper #55. 2004, July.
- ²² Rational and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control. National Institute for Public Policy. 2001, January http://www.nipp.org/Adobe/volume_1_complete.pdf (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).
- ²³ Larsen Jeffrey. 2004. Op.cit.
- ²⁴ Dr. Christopher A. Ford, Statement to the Second Session of the Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Geneva. 2008, May 2.
- ²⁵ Интервью посла США в Россию Уильяма Бернса. *Интерфакс*. 2008, 8 мая. Statement by the Delegation of the Russian Federation on Article VI of the Treaty of Nonproliferation of Nuclear Weapons at the Second Session of the Preparatory Committee for the 2010 Nonproliferation Treaty Review Conference, Geneva. 2008, April 28 – May 9.
- ²⁶ Shultz George, Perry William, Kissinger Henry, and Nunn Sam. Toward a nuclear-free world. *Wall Street Journal*. 2008, January 15. P. A13; A world free of nuclear weapons. *Wall Street Journal*. 2007, January 4. P. A15
- ²⁷ Программные позиции кандидатов по вопросам сокращения ядерных вооружений представлены в работах: Remarks of Senator Barack Obama: A New Beginning. Chicago, IL. 2007 October 2. http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks_of_senator_barack_obam_27.php (последнее посещение – 8 июля 2008 г.); Remarks by John McCain on Nuclear Security at the University of Denver in Denver, Colorado. 2008, May 27. <http://www.johnmccain.com/Informing/News/Speeches/Read.aspx?guid=e9c72a28-c05c-4928-ae29-51f54de08df3> (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).
- ²⁸ How Will the Next President Reduce Nuclear Dangers? McCain and Obama Campaign Representatives Discuss Candidates' Strategies. Arms Control Association. Transcript. 2008, June 16. http://www.armscontrol.org/events/20080617_Presidential_Debate.asp (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).
- ²⁹ Как известно, текст Договора СНП не содержит каких-либо обязательств в отношении графика сокращений и их необратимости. Стороны лишь обязались сократить свои арсеналы к 31 декабря 2012 г., после чего срок действия Договора заканчивается.
- ³⁰ Декларация о стратегических рамках российско-американских отношений. Сочи. 2008, 6 апреля.
- ³¹ Интервью министра иностранных дел РФ Сергея Лаврова. *Известия*. 2008, 31 марта; Remarks by Secretary of State Condoleezza Rice and Secretary of Defense Robert Gates, Moscow, Russia. 2008, March 17.
- ³² Замглавы МИД РФ Сергей Кисляк: Лучшая гарантия ненаправленности американской ПРО против России – ее отсутствие в Европе. *Интерфакс*. 2008. 4 февраля.

³³ Более подробно см., например: Мясников Е. Высокоточное оружие и стратегический баланс. Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ 2000, ноябрь. 43 с., илл.

³⁴ Более подробно об этой концепции см. в статье: Дьяков А.С., Мясников Е.В. «Быстрый глобальный удар» в планах развития стратегических сил США. Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии. Московский физико-технический институт. 2007, 14 сентября. 9 с.

³⁵ Тезисы выступления Директора ДВБР МИД России А.И. Антонова на заседании Совета Россия – НАТО. 2008, 17 октября. http://www.nato-russia-council.info/htm/RU/news_32.shtml (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

³⁶ Дьяков А.С., Мясников Е.В., Соков Н.Н. 2006; указ. соч.

³⁷ Boese Wade, U.S. ICBM Cuts Completed, *Arms Control Today*, September, 2008

³⁸ President Bush Approves Significant Reduction in Nuclear Weapons Stockpile. The White House, Office of the Press Secretary, 2007, December 18. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/12/20071218-3.html> (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

³⁹ How Will the Next President Reduce Nuclear Dangers? McCain and Obama Campaign Representatives Discuss Candidates' Strategies. Arms Control Association. Transcript. 2008, June 16. http://www.armscontrol.org/events/20080617_Presidential_Debate.asp (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁴⁰ Kimball Daryl. START Anew: The Future of the Strategic Arms Reduction Treaty. Presentation for Roundtable Discussion, Carnegie Moscow Center. 2008, May 12. http://www.armscontrol.org/events/20080512_Start_anew.asp?print (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁴¹ How Will the Next President Reduce Nuclear Dangers? McCain and Obama Campaign Representatives Discuss Candidates' Strategies. Arms Control Association. Transcript. 2008, June 16. http://www.armscontrol.org/events/20080617_Presidential_Debate.asp (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁴² Заявления президента РФ В.В. Путина и президента США Дж. Буша для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам российско-американских переговоров. Сочи, Бочаров Ручей. 2008, 6 апреля. http://www.kremlin.ru/appears/2008/04/06/1809_type63377type63380type82634163185.shtml (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁴³ В частности, на такую возможность указывают заявления, сделанные российскими официальными представителями, в которых отмечалось то, что главной проблемой является отсутствие гарантий ненаращения европейской базы ПРО США. См. Тезисы выступления Директора ДВБР МИД России А.И. Антонова на заседании Совета Россия – НАТО. 2008, 17 октября. http://www.nato-russia-council.info/htm/RU/news_32.shtml (последнее посещение – 8 июля 2008 г.); Тезисы выступления начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации Ю.Н. Балувеского на пресс-конференции, Москва. *РИА Новости*. 2007, 15 декабря. <http://www.mil.ru/info/1069/details/index.shtml?id=35200> (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁴⁴ Ряд подобных мер, к примеру, предлагается в работе: Arbatov Alexei, Gottemoeller Rose. New Presidents, New Agreements? Advancing U.S.-Russian Strategic Arms Control. *Arms Control Today*. 2008, July/August.

⁴⁵ Linzer Dafna. The NSC's Sesame Street Generation. *Washington Post*. 2006, March 12.

⁴⁶ How Will the Next President Reduce Nuclear Dangers? McCain and Obama Campaign Representatives Discuss Candidates' Strategies. Arms Control Association. Transcript. 2008, June 16. http://www.armscontrol.org/events/20080617_Presidential_Debate.asp (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).

⁴⁷ Такой вариант, в частности, предлагается в работах: Арбатов А.Г. Блуждание сверхдержав в потемках. *Независимая Газета*. 2008, 28 мая; Podvig Pavel. The push for a new arms control agreement with Russia is ill-conceived. *Bulletin of the Atomic Scientists*. 2008, June 3; Kimball Daryl. START Anew: The Future of the Strategic Arms Reduction Treaty. Presentation for Roundtable Discussion, Carnegie Moscow Center. 2008, May 12. http://www.armscontrol.org/events/20080512_Start_anew.asp?print (последнее посещение – 8 июля 2008 г.).



А
Н
А
Л
И
З