



Российский совет
по международным
делам



РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

**О КАЧЕСТВЕННОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ
РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ
ОТНОШЕНИЙ
В СТРАТЕГИЧЕСКОЙ
ОБЛАСТИ**

№ VII 2013

Российский совет по международным делам

Институт США и Канады РАН

Москва 2013

УДК 327(470+571:73)
ББК 66.4(2Рос),9(7Сое)
О-11

**Российский совет по международным делам
Институт США и Канады РАН**

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Члены коллегии:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов** (председатель);

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **В.Г. Барановский**;

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **А.М. Васильев**;

докт. экон. наук, проф., акад. РАН **А.А. Дынкин**;

докт. экон. наук **В.Л. Иноземцев**;

канд. ист. наук **А.В. КОРТУНОВ**;

докт. экон. наук, проф. **В.А. Мау**;

докт. ист. наук, проф., член-корр. РАН **В.В. Наумкин**;

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **С.М. Рогов**;

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев** (ученый секретарь)

Авторский коллектив:

д.и.н., академик РАН **С.М. Рогов** (руководитель коллектива); к.т.н., генерал-майор в отставке **П.С. Золотарев**; к.воен.н., генерал-полковник в отставке **В.И. Есин**; вице-адмирал в отставке **В.С. Кузнецов**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; канд. полит. наук **Н.С. Евтихевич**

Данное исследование выполнено в рамках совместного проекта Российского совета по международным делам (РСМД) и Атлантического совета (АС) по изучению перспектив формирования режима «взаимной гарантированной стабильности» в российско-американских стратегических отношениях. Доклад был представлен на российско-американском семинаре «Отношения России и США: новые импульсы развития», состоявшемся 25 марта 2013 года.

О качественной трансформации российско-американских отношений в стратегической области / [С.М. Рогов (рук.) и др.]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам, Ин-т США и Канады РАН. – М.: Спецкнига, 2013. – 24 с. – Авт. указаны на обороте тит. л. – ISBN 978-5-91891-226-3.

© Авторский коллектив, 2013

© Составление и оформление.
НП РСМД, 2013

Оглавление

1. Сложившаяся модель стратегического взаимодействия России и США.....	4
1.1. Взаимное гарантированное уничтожение	5
1.2. Широкое определение стратегической стабильности	6
2. Официальные взгляды России и США	8
2.1. Официальные взгляды России.....	8
2.2. Официальные взгляды США	9
2.3. Проблемы	10
2.4. Дорожная карта	12
3. Новые соглашения в стратегической сфере.....	14
3.1. Новое российско-американское соглашение по сокращению СНВ?.....	14
3.2. Дестабилизирующие факторы	15
4. Новая модель стратегической стабильности в XXI веке.....	18
4.1. Необходимость новых подходов.....	18
4.2. Взаимная гарантируемая стабильность и безопасность	19
4.3. Политическая трансформация	21

1. Сложившаяся модель стратегического взаимодействия России и США

Достигнутые в период перезагрузки российско-американских отношений позитивные изменения, несмотря на возникающие проблемы, позволяют задуматься о переходе к новой модели стратегического взаимодействия Москвы и Вашингтона в XXI веке. Такая модель российско-американских отношений должна обеспечить переход от «взаимного гарантированного уничтожения» к позитивной системе обеспечения безопасности на основе «взаимной гарантированной стабильности». Это требует переосмысления сложившихся концепций и разработки новых подходов к обеспечению взаимной безопасности.

Появление в биполярной системе международных отношений ракетно-ядерного оружия привело к тому, что понятие военно-стратегического баланса оказалось сведено к паритету ядерных вооружений межконтинентальной дальности (свыше 5500 километров), имевшихся у двух сверхдержав – США и СССР. Это было вызвано способностью таких вооружений в короткий срок добиться решающих результатов, уничтожить у противника половину населения и две трети промышленного потенциала («взаимное гарантированное уничтожение»).

Такое «узкое» определение учитывало только боезаряды, числящиеся на межконтинентальных баллистических ракетах (МБР), баллистических ракетах подводных лодок (БРПЛ) и тяжелых бомбардировщиках. При этом не принимались во внимание ядерные вооружения средней и малой дальности, а также гигантские арсеналы обычного вооружения, которыми располагали США и СССР. За рамками определения оказывались также ядерные и неядерные вооружения других государств.

Вместе с тем подобная трактовка предполагала и ограничение противоракетной обороны (ПРО). На этом основании сложилось узкое понимание стратегической стабильности, которое стало основой для заключения советско-американских договоренностей о контроле над ядерными вооружениями. Соглашения ОСВ и Договор по ПРО в 1972 году устанавливали количественные пределы и некоторые ограничения на СНВ и стратегическую противоракетную оборону.

1.1. Взаимное гарантированное уничтожение

К началу 1970-х годов в советско-американских отношениях сложилась модель «взаимного ядерного сдерживания», или «взаимного гарантированного уничтожения» (ВГУ). Эта модель была кодифицирована в системе договоров о контроле над вооружениями, включая соглашения по ОСВ (СНВ) и ПРО.

Модель ВГУ включает целый ряд важных характеристик, отличающих ее от ядерного сдерживания как такового.

1. Москва и Вашингтон стремятся обеспечить количественный и качественный паритет своих стратегических сил. Другие ядерные державы не ставят перед собой задачу обеспечения паритета.
2. Россия и США условно разделяют свои ядерные силы на стратегические (дальностью свыше 5500 км) и тактические. Другие государства не разделяют свои ядерные вооружения.
3. Только США и Россия обладают так называемым противосиловым ядерным потенциалом, то есть способностью в короткий срок поразить высокозащищенные военные цели, а также центры боевого и политического управления. У других ядерных государств имеется лишь противоценностный потенциал, то есть способность поражать крупные города и промышленные объекты.
4. Только стратегические наступательные силы России и США в состоянии нанести обезоруживающий и обезглавливающий удары. Ядерные силы других стран не в состоянии осуществлять подобные планы.
5. В результате только США и Россия имеют потенциальную возможность нанести внезапный или упреждающий удар практически в любой момент.
6. Соответственно Москва и Вашингтон создали и поддерживают системы раннего предупреждения о ракетно-ядерном нападении (наземного и космического базирования). Другие государства, обладающие ядерным оружием, не имеют подобных эшелонированных систем (СПРН).
7. В этих условиях Россия и США поддерживают свои СНВ в состоянии высокой боеготовности, позволяющей запустить ракеты, прежде всего МБР, через несколько минут после получения предупреждения о запуске ракет другой стороной. Прочие ядерные державы не имеют возможности нанести ответно-встречный удар.

8. Чтобы ослабить последствия упреждающего удара, СССР и США согласились ограничить стратегическую противоракетную оборону параметрами, которые не позволят избежать возмездия в случае нанесения упреждающего удара.
9. Модель ВГУ не учитывает тактические ядерные вооружения и обычные вооруженные силы, имеющиеся у сторон.

Правда, в конце холодной войны сфера контроля над вооружениями была расширена. В 1987 году был заключен Договор РСМД, согласно которому были уничтожены советские и американские ракеты наземного базирования дальностью от 500 до 5500 километров. Кроме того, в 1991 году Вашингтон и Москва объявили об односторонних, но параллельных шагах по сокращению тактического ядерного оружия (ТЯО). В 1990 году был подписан многосторонний Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), ограничивавший пять категорий обычных вооружений (танки, боевые бронированные машины, артиллерия, боевые самолеты, ударные вертолеты) не только США и СССР, но и всех государств – членов Североатлантического альянса и Организации Варшавского договора на паритетной основе. При этом военно-морские вооружения (за исключением БРПЛ в соглашениях по СНВ) никак не ограничивались.

1.2. Широкое определение стратегической стабильности

Пережив окончание холодной войны, модель взаимного гарантированного уничтожения остается основой военно-стратегических отношений между Россией и США. Новый Договор СНВ, подписанный в 2010 году, не отменяет ВГУ, хотя и делает эту модель более устойчивой и стабильной.

Вплоть до последнего времени сохранялось узкое определение стратегической стабильности, что было зафиксировано в новом Договоре СНВ, где учитываются только традиционные компоненты стратегической триады.

Однако в начале XXI столетия военно-стратегический баланс не ограничивается только стратегическими ядерными силами, а включает новые компоненты. Сегодня достижение решающих целей войны (поражение широкого спектра военных целей и промышленных объектов, разрушение системы политического и военного управления) становится возможным не только с помощью ядерного оружия. Появились неядерные стратегические средства, способные за счет высокой точности

наведения на цель поражать защищенные объекты, которые ранее можно было поражать только ядерным зарядом. В течение ближайших десятилетий стратегические неядерные вооружения, видимо, достигнут уровня, способного оказать существенное воздействие на военно-стратегический баланс. Причем ведущая роль в создании стратегических неядерных вооружений принадлежит США.

В целом же совокупный баланс сил в полицентричном мире складывается сейчас из очень многих факторов. Все большее значение приобретают противоракетные технологии, потенциал быстрого глобального удара (БГУ) с применением обычных боезарядов, возможность выведения оружия в космическое пространство. Бурными темпами развиваются кибернетические военные средства. Значительный дисбаланс возник в сфере обычных вооружений. Взаимосвязь этих факторов становится все более очевидной. Необходимо выработать комплексный подход к решению проблем, вызванных военно-технологическими прорывами.

Показательно, что в первом десятилетии нынешнего века произошло колоссальное расширение функций Стратегического командования США (Стратком), которое подверглось фундаментальной реорганизации. Первоначально Стратком объединял стратегические ядерные силы ВВС и ВМС. Теперь в его структуру входят Командование силами быстрого глобального удара (включая ядерные и неядерные вооружения), Командование средствами разведки и наблюдения, Космическое командование, Командование интегрированными средствами противоракетной обороны, Командование кибернетическими средствами борьбы (которое возглавляет директор Агентства национальной безопасности) и др.

2. Официальные взгляды России и США

В конце 2011 – начале 2012 года официальные представители России и США провели консультации по вопросам стратегической стабильности. При этом выявились определенные различия в подходах сторон.

2.1. Официальные взгляды России

Российская сторона определяет стратегическую стабильность как устойчивое равновесие в совокупных военных потенциалах, включая наступательные и оборонительные вооружения. Это определяется чрезвычайно широко. Москва заявляет о необходимости воздерживаться от таких шагов в области военного строительства, разработки и развертывания вооружений, размещения войск, принятия и реализации доктрин и концепций, формирования и реконфигурации военно-политических союзов, создания военных баз на иностранной территории и т. п., которые могли бы восприниматься другой стороной как угрожающие ее национальной безопасности.

При этом Россия заявляет о своем намерении привлекать к процессу обеспечения стратегической стабильности и другие государства, прежде всего – владеющие ядерным оружием, а также заинтересованные в совместных действиях по обеспечению общей безопасности. Как подчеркивает российская сторона, любые дальнейшие шаги в области сокращения и ограничения ядерных вооружений должны носить многосторонний характер.

Стратегическое сдерживание Москва определяет как комплекс мер, направленных на упреждение или снижение угрозы деструктивных действий со стороны государства-агрессора или коалиции государств. При этом ядерное сдерживание объявляется основным условием сохранения стратегической стабильности. Более того, в обозримой перспективе ядерное оружие будет оставаться важным фактором предотвращения возникновения ядерных военных конфликтов и военных конфликтов с применением обычных средств поражения, которые при определенных условиях могут трансформироваться в ядерные. Согласно военной доктрине, Россия оставляет за собой право применить ядерное оружие в ответ на применение против нее и (или) ее союзников ядерного и других видов оружия массового поражения, а также в случае агрессии против

Российской Федерации с применением обычного оружия, ставящей под угрозу само существование государства¹.

Поэтому, заявляет российская сторона, дальнейшие шаги по сокращению ядерного оружия должны рассматриваться с учетом всего комплекса факторов, влияющих на стратегическую стабильность. К их числу относятся ПРО, БГУ, ратификация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), угроза размещения оружия в космосе, количественный и качественный дисбаланс в обычных вооружениях и др.

2.2. Официальные взгляды США

Американская сторона тяготеет к узкому пониманию стратегической стабильности, которое было принято в период холодной войны и сводилось, прежде всего, к балансу стратегических наступательных вооружений. Такой подход, который в США иногда именуют стабильностью гонки вооружений, предполагает примерное равенство размеров и состава СНВ. Именно он лег в основу соглашений и договоров ОСВ, СНВ и СНП.

Администрация Обамы признает, что, несмотря на значительное сокращение ядерных сил США и России, они по-прежнему остаются направленными друг против друга, как если бы мы оставались противниками.

Американская сторона исходит из представления, что взаимное сдерживание сохраняет свое значение. В то же время ставится вопрос и о кризисной стабильности, когда во время интенсивного кризиса нанесение ядерного удара первым не дает преимуществ, поскольку другая сторона обладает способностью нанести сокрушительный ответный удар.

Представители США отмечают, что обе стороны в обычных и кризисных условиях поддерживают значительную часть своих стратегических ядерных сил, а также системы управления и контроля в таком состоянии, которое позволяет им пережить разоружающий первый удар и нанести сокрушительный ответный ущерб широкому спектру представляющих большую ценность целей.

Вместе с тем при администрации Обамы произошли некоторые подвижки. В частности, это нашло свое отражение в преамбуле нового Договора СНВ, где признается взаимосвязь между стратегическими наступательными и стратегическими оборонительными вооружениями. Американские пред-

¹ Военная доктрина Российской Федерации: утверждена указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г.

ставители отмечают, что стратегические наступательные силы обеих сторон должны обладать способностью преодолеть ПВО и ПРО другой стороны, чтобы поразить намеченные цели. При этом утверждается, что ни Россия, ни США не обладают развернутыми системами ПВО и ПРО, способными серьезно ослабить ответный удар другой стороны. Более того, постулируется необходимость уменьшить количество целей, которые должны находиться под риском удара.

Поэтому американская сторона ставит вопрос о дальнейших сокращениях ядерных вооружений США и России на двухсторонней основе, без участия других ядерных государств. Речь идет как о стратегических, так и нестратегических, как о развернутых, так и неразвернутых ядерных вооружениях.

США предлагают также провести обсуждение ядерных доктрин и терминологии в связи с тем, что в России говорят о возможности применения ядерного оружия в случае войны с превосходящим по обычным вооруженным силам противником.

С одной стороны, американской стороной признается озабоченность российской стороны развитием ПРО и средств БГУ США. С другой стороны, выражается обеспокоенность модернизацией СЯС России.

Особый упор американская администрация делает на транспарентность. Утверждается, что предоставление информации о планах и программах ПРО и развитие сотрудничества – например, наблюдение за испытанием систем ПРО, совместные учения, совместный анализ и совместное планирование – могут способствовать установлению взаимопонимания, предсказуемости и доверия.

Наконец, американская сторона готова обсуждать возникающие угрозы критически важному космическому потенциалу и кибернетическим сетям, способные подрвать стратегическую стабильность, а также совместные подходы к снижению этих угроз.

2.3. Проблемы

Таким образом, можно констатировать, что в подходах США и России к стратегической стабильности имеются существенные различия. Это объясняется сложившейся асимметрией военного потенциала и интересов национальной безопасности двух сторон.

США готовы идти на договоренности в области ядерных вооружений, где между Россией и США существует примерный

паритет. Но Вашингтон не согласен на жесткие ограничения в тех областях, где американцы обладают значительным преимуществом. В свою очередь, Москва опасается угрозы собственному ядерному потенциалу со стороны американских неядерных вооружений и отдает приоритетное значение их ограничению.

Американская сторона придерживается узкой интерпретации стратегической стабильности и предлагает ее обеспечивать юридически обязательными двусторонними соглашениями по дальнейшему сокращению ядерных вооружений, включая тактические, а также политическими, но не юридическими мерами по достижению определенной степени транспарентности в таких сферах, как ПРО, БГУ, космос и киберпространство. Что касается многосторонних договоренностей, то позиция США ограничивается только нераспространением оружия массового поражения.

Россия склоняется к чрезвычайно широкой интерпретации стратегической стабильности. Москва не торопится соглашаться на новые сокращения ядерного оружия, особенно тактического. В то же время российская сторона ставит вопрос об ограничении стратегических неядерных военных систем, по которым она значительно отстает от США. При этом Россия призывает к международно-правовому обеспечению военного баланса на многосторонней основе.

Вместе с тем в обеих странах сегодня имеются влиятельные политические круги, которые в принципе отвергают необходимость поддержания стратегической стабильности на основе договоренностей о контроле над вооружениями. Например, позиция Республиканской партии в США делает крайне маловероятной ратификацию любого нового разоруженческого договора Сенатом. Это осложняет дипломатические усилия по взаимоприемлемому компромиссу между Россией и США.

В то же время Вашингтон и Москва не могут не считаться с серьезными финансово-экономическими проблемами, которые накладывают свой отпечаток на оборонные расходы. Современные системы вооружений требуют чрезвычайно больших затрат. Поэтому бюджетный секвестр в США скажется на расходах на ядерный комплекс, ПРО и другие программы вооружений. Свои бюджетные проблемы имеются и у Российской Федерации. Показательно, что в настоящее время у России меньше развернутых пусковых установок (ПУ) и боезарядов, чем позволяет новый Договор СНВ.

2.4. Дорожная карта

Чтобы проанализировать, каким путем может развиваться российско-американский диалог по стратегической стабильности, следует, прежде всего, оценить, готовы ли США заключать в дальнейшем юридически обязательные соглашения по контролю над стратегическими ядерными и неядерными вооружениями. Если ответ на этот вопрос будет положительным, то перспективы укрепления стратегической стабильности как в узкой, так и в широкой интерпретации выглядят вполне реалистичными. Если же ответ будет отрицательным, то через какое-то время стратегическая стабильность начнет размываться. Более того, нельзя исключать, что и режим контроля над вооружениями уйдет в историю, если нашим странам не удастся достичь компромисса.

Как представляется, узкая интерпретация стратегической стабильности, соответствовавшая условиям биполярного мира во второй половине XX века, в котором соперничали две сверхдержавы, устарела. Для XXI века требуется более широкое представление о стратегической стабильности, отвечающее современным технологическим и геополитическим реалиям. Однако концептуально этот вопрос требует очень серьезного осмысления. Сегодня ни Россия, ни США не готовы добиваться политических решений, которые охватывали бы все аспекты широкой интерпретации стратегической стабильности.

На наш взгляд, переход от устаревшего (вторая половина XX века) узкого к отвечающему современным реалиям широкому пониманию стратегической стабильности может пройти через несколько этапов и должен начинаться с ядерных вооружений.

На первом из них следовало бы рассмотреть возможность некоторых дальнейших двусторонних сокращений ядерных вооружений США и России. Это связано с отказом других ядерных государств брать на себя хоть какие-либо формальные обязательства по ограничению своих арсеналов. Кроме того, нет ясности относительно способов вовлечения в разоруженческий процесс государств, обладающих ядерным оружием, но не признанных таковыми согласно Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

На втором этапе можно привлечь к договорному режиму три других «официальных» ядерных государства – Францию, Великобританию и Китай. Для этого они должны согласиться на

установление каких-то количественных потолков своих ядерных вооружений и мер транспарентности, проверки и контроля. По самым оптимистическим оценкам, это может произойти не раньше конца нынешнего десятилетия.

На третьем этапе следует попытаться вовлечь в режим контроля над ядерным оружием «неофициальные» ядерные государства – Индию, Пакистан, Израиль и Северную Корею. Но когда и как это удастся сделать, можно только гадать. Ведь для этого может потребоваться внести изменения в ДНЯО, что чревато крайне опасными последствиями.

3. Новые соглашения в стратегической сфере

3.1. Новое российско-американское соглашение по сокращению СНВ?

Подход США к новым сокращениям ядерных вооружений был изложен в докладе Совецательного совета по международной безопасности при Государственном департаменте от 27 ноября 2012 года². В докладе рассматривается несколько вариантов: принятие поправки к новому Договору СНВ; заключение договора о нестратегических и неразвернутых вооружениях; заключение договора, охватывающего все ядерные боезаряды; параллельные взаимные политические обязательства. Отмечается, что односторонние и скоординированные действия можно осуществить быстрее и с меньшей политической ценой (имеются в виду трудности ратификации двусторонних соглашений). Рассматривается также возможность досрочного выполнения Договора СНВ, что позволит избежать развертывания Россией нового типа тяжелой МБР. Предлагается также обсудить дополнительные меры по транспарентности (например, обмен данными об уже осуществленных сокращениях ТЯО), а также по возможной верификации сокращения ядерных боезарядов.

По нашей оценке, на нынешнем этапе новые американо-российские договоренности могут иметь форму дополнительного соглашения о более глубоких сокращениях (по сравнению с Договором СНВ) стратегических ядерных вооружений. Думается, стороны могли бы, например, установить в рамках действующего договора потолок в 1400 развернутых боезарядов на стратегических носителях в конце 2014 года и 1000 развернутых боезарядов в 2017 году. Но такое сокращение имело бы смысл при установлении потолка в 500 единиц для развернутых МБР и БРПЛ. Кроме того, можно было бы ограничить количество тяжелых бомбардировщиков 40 единицами (с фактической загрузкой примерно 300 ядерных боезарядов).

В результате соотношение между ядерными боеголовками, которые могут быть задействованы в упреждающем ударе, и количеством целей, подлежащих поражению, не будет превышать 2 к 1. Такое соотношение крайне затруднит нанесение упреждающего удара и увеличит возможности ответного уда-

² Options for Implementing Additional Nuclear Force Reductions: report / International Security Advisory Board. 2012. November 27.

ра, а следовательно – будет способствовать укреплению кризисной стабильности.

Вместе с тем появится возможность перевода значительной части «активных» ядерных вооружений в состояние пониженной боеготовности. Это, в свою очередь, заметно снизит у обеих сторон опасения в отношении внезапного массированного упреждающего обезоруживающего и обезглавливающего удара. Однако техническими мерами ликвидировать способность нанести противосиловой удар невозможно. Поэтому сокращения СНВ, наряду с частичным снижением уровня боеготовности, не изменят ситуацию ВГУ принципиально, хотя и придадут этой модели большую надежность и устойчивость. Российские и американские стратегические ядерные силы будут по-прежнему выполнять функцию взаимного сдерживания.

3.2. Дестабилизирующие факторы

Однако приведенные выше рассуждения не принимают во внимание целый ряд дестабилизирующих факторов: ПРО, нестратегические ядерные вооружения, БГУ и другие высокоточные обычные вооружения.

Россия вряд ли согласится на какое-либо дальнейшее сокращение ядерных вооружений, если США будут создавать стратегическую противоракетную оборону. Однако нереалистично ожидать, что Вашингтон подпишет и ратифицирует новый Договор по ПРО.

В то же время США будут добиваться ограничений на нестратегические ядерные вооружения, в области которых Россия обладает количественным превосходством. Но Москва не согласится вести переговоры по этой проблеме без учета высокоточных обычных вооружений, включая силы БГУ, а также дисбаланса между Россией и НАТО в обычных вооруженных силах. Кроме того, прекращение действия ДОВСЕ делает невозможным верификацию соглашений по ТЯО. Чтобы решить эти проблемы, потребуются целый ряд дополнительных договоренностей, сопровождающих новые соглашения о СНВ.

1. Ограничение стратегической ПРО (перехватчики, имеющие скорость 4,5 км/сек и более) количественным потолком не выше 100 единиц, а также возможные ограничения на размещение.
2. Ограничение сил БГУ количеством в 20 единиц. Включение этих средств в параметры российско-американских

договоренностей по сокращению стратегических ПУ МБР и БРПЛ.

3. Распространение договоренностей о численном ограничении неразвернутого ядерного вооружения на нестратегические ядерные боезаряды.
4. Согласие на транспарентность и, возможно, какие-то меры верификации по ПРО, БГУ и ТЯО.
5. Дополнительные меры доверия (обмен нотификациями и др.) в военно-морской сфере.
6. Установление ограничений (самоограничений) на наращивание некоторых типов высокоточных обычных вооружений.

Однако по сравнению с имеющимися наработками в сфере СНВ достижение подобных договоренностей окажется задачей гораздо более сложной. Малореалистичным заключение соответствующих юридически обязательных договоров выглядит, прежде всего, из-за позиции США. Что же касается политических обязательств, они могут вызвать сомнения Москвы, обоснованно опасющейся изменения американской политики после смены администрации в Вашингтоне.

Что касается проблем кибернетического оружия и размещения боевых систем в космосе, то на двусторонней основе их решение невозможно. А привлечение к возможным соглашениям Китая и других держав в лучшем случае потребует длительного времени.

В своем послании о положении страны Обама заявил, что намерен вступить в переговоры с Россией о дальнейшем сокращении ядерных арсеналов³. В Вашингтоне понимают, что без компромиссного решения проблемы ПРО никакой прогресс на переговорах не будет возможен. 15 марта 2013 года новый министр обороны США Чак Хейгел объявил о реструктуризации американской программы противоракетной обороны⁴. Заместитель министра обороны Джим Миллер, отвечая на вопрос журналистов на пресс-конференции в Пентагоне, уточнил: программа «СМ-3 Блок 2Б» отменена⁵.

Администрация Обамы продемонстрировала, что не намерена обострять отношения с Россией и в определенной степени готова к компромиссу. В течение ближайшего десятилетия стратегическая ПРО США вряд ли превысит уровень в 100

³ Options for Implementing Additional Nuclear Force Reductions: report / International Security Advisory Board. 2012. November 27.

⁴ Hagel C. U.S. Bolstering Missile Defense / U.S. Department of Defense. 2013. March 15. URL: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119543>

⁵ U.S. Announces EPAA Phase IV cancellation, increase in number of GMD national missile defense interceptors from 30 to 44 (March 15, 2013). Mostly Missile Defense. URL: <http://mostlymissiledefense.com>

перехватчиков. У России же имеется около 500 развернутых МБР, БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков и полторы тысячи ядерных боезарядов.

Но пока еще рано утверждать, что проблема решена. Во-первых, Вашингтон намерен выполнить 2-й и 3-й этапы адаптивного подхода к развертыванию противоракетной обороны в Европе, включая развертывание в Румынии и Польше на 3-м этапе противоракет «СМ-3 Блок 2А». Во-вторых, по требованию республиканцев в Конгрессе Пентагон пообещал «исследовать» возможность создания третьего позиционного района стратегической ПРО на восточном побережье страны. Правда, Хейгель подчеркнул, что это лишь «исследование», которое ни к чему не обязывает. Но в будущем, когда республиканцы придут к власти, нельзя исключать попытки создания сплошной ПРО для прикрытия территории США.

Таким образом, открылось новое «окно возможностей». Пора начинать серьезные переговоры между Москвой и Вашингтоном. Хочется надеяться, что нашим странам удастся прийти к компромиссным договоренностям, учитывающим интересы безопасности обеих сторон и укрепляющим стратегическую стабильность.

В случае достижения российско-американского компромисса по ПРО в 2013–2014 гг. можно рассчитывать на сохранение стратегической стабильности в узком ее понимании, по крайней мере, до конца нынешнего – начала следующего десятилетия. Вместе с новыми сокращениями ядерных вооружений России и США это будет способствовать укреплению режима нераспространения и покажет приверженность США и России своим обязательствам по ДНЯО.

4. Новая модель стратегической стабильности в XXI веке

4.1. Необходимость новых подходов

В дальнейшем поддержание военно-стратегического баланса, видимо, потребует разработки принципиально новых подходов к стратегическим наступательным и оборонительным вооружениям. Как представляется, в XXI веке созданный в годы холодной войны механизм контроля над вооружениями на основе юридически обязывающих договоренностей (установление количественных потолков, меры верификации и проверки) вряд ли применим для регулирования многих компонентов современного военно-стратегического баланса, как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях.

Традиционный механизм контроля над вооружениями все еще может быть эффективным в сфере ядерных вооружений России и США, что было подтверждено в новом Договоре СНВ, хотя по-прежнему за рамками этого механизма остаются нестратегические ядерные вооружения двух стран. На наш взгляд, теоретически возможно достижение новых юридически обязывающих договоренностей по ядерному оружию между Россией и США. Однако крайне сомнительно, что удастся заключить новое соглашение по ограничению противоракетной обороны (Договор ПРО–2). Вряд ли возможно или необходимо реанимировать и ДОВСЕ, но важно продолжать поиск договоренностей о новом международно-правовом режиме контроля над вооружениями с участием всех европейских стран.

С учетом сказанного, видимо, требуется разработка новых инструментов регулирования военно-стратегического баланса, которые должны дополнять юридически обязательные договоренности. Поддержание и укрепление военно-стратегической стабильности – это процесс, который призван обеспечивать предсказуемость ситуации, препятствовать резкому нарушению баланса и неоправданным расходам на гонку вооружений, предотвращать возникновение и эскалацию военно-политических кризисов.

Одним из таких инструментов могут стать меры доверия и транспарентности в отношении, например, некоторых компонентов военно-стратегического баланса. Стороны должны осознать необходимость сдержанности и не пытаться добиваться превосходства, которое, как свидетельствует история, носит временный характер и оборачивается новым опасным витком гонки вооружений.

Можно полагать, что такие меры могут включать односторонние, но параллельные шаги на двустороннем уровне (например, между Россией и США или Китаем и Индией). Они могут затрагивать как количественные параметры определенных типов вооружений, так и обмен информацией об их оперативной деятельности. Эти меры могут приниматься на основе политических договоренностей, а не договорных юридических обязательств.

Конечно, российско-американских договоренностей по сокращению ядерного оружия, описанных выше, будет недостаточно для поддержания военно-стратегического баланса в широком понимании стратегической стабильности, которое, с одной стороны, должно учитывать неядерные стратегические системы, а с другой – многополярный характер современного мира. Особо следует отметить, что на устойчивость военно-стратегического баланса в мире все большее воздействие будет оказывать сдерживание милитаризации космоса и развития кибернетического оружия. Очевидно, поддержание стратегической стабильности в многополярном мире XXI века потребует новых усилий для нейтрализации серьезных угроз, возникающих в этих сферах военного соперничества.

Стратегическая стабильность в мире и состояние европейской безопасности на ближайшее десятилетие напрямую зависят от того, смогут ли Россия и США совместно с другими членами НАТО обеспечить предсказуемость в области стратегической ПРО. Для этого необходимы совместные усилия, направленные на создание определенной системы подобной предсказуемости. Основой этой системы должен стать реально действующий механизм сотрудничества.

4.2. Взаимная гарантируемая стабильность и безопасность

Подход США к проблеме взаимной гарантированной стабильности (ВГС) был изложен в специальном докладе Совещательного совета по международной безопасности при Государственном департаменте от 14 августа 2012 года⁶.

В этом докладе отмечаются следующие характерные обстоятельства:

- ядерное оружие больше не играет центральной роли в обеспечении безопасности;
- сдерживание на основе ядерного уничтожения более не является необходимым;

⁶ Report on Mutual Assured Stability: Essential Components and Near Term Actions / International Security Advisory Board. 2012. August 14.

- вероятность ядерной войны крайне невелика;
- отсутствуют главные, ключевые вызовы безопасности (идеологические и территориальные конфликты, соперничество за доступ к природным ресурсам);
- выгоды от мирной интеграции в экономической, политической и дипломатической сферах перевешивают преимущества от ядерного конфликта.

Формирование модели ВГС в российско-американских отношениях является, по мнению авторов доклада, критически важным, поскольку их ядерные арсеналы превосходят ядерные вооружения всех других стран мира.

Авторы доклада поддерживают проведение переговоров по стратегической стабильности между США и Россией для обсуждения необходимых компонентов и принятия плана перехода к режиму ВГС. Особо подчеркивается важность совместного анализа необходимого потенциала национальной и многосторонней ПРО. Кроме того, они признают необходимым изменение (на основе взаимности) ядерной доктрины США, чтобы перейти от ядерной политики, основанной на признании России главной угрозой, к доктрине «общего сдерживания» без указания конкретных врагов. Предлагается также совместно разобраться в вопросах классификации ядерных вооружений, обеспечения безопасности ядерных материалов и принятия соответствующих стандартов другими странами. Отмечается необходимость обмена данными СПРН, а также пятилетними планами модернизации ядерных вооружений. Кроме того, в докладе предлагается содействовать росту экономической взаимозависимости двух стран, усилить совместную борьбу с наркотиками и развивать сотрудничество в научно-технической сфере. Переход к ВГС, по мнению авторов доклада, потребует многих лет и даже десятилетий.

Следует отметить, представители администрации Обамы признают, что ВГС затрагивает эволюцию как политических, так и военных взаимоотношений между США и Россией, и подчеркивают взаимосвязь этих двух аспектов. Они утверждают, что целью является переход к политике взаимной безопасности и нормальным отношениям. ВГС рассматривается ими как механизм совместного реагирования на общие вызовы безопасности, исключающий стимулы, которые подталкивали бы к кризисам, развязыванию конфликта или гонке вооружений.

Важной формой поддержания ВГС могут стать кооперационные действия по обеспечению совместной безопасности

и совместной обороны. Это позволило бы перейти от «негативных» к «позитивным» правилам взаимодействия.

В этой связи можно напомнить, что благодаря созданию Североатлантического альянса военное столкновение между членами НАТО практически исключено, хотя на протяжении веков они многократно воевали друг с другом. Об этом, например, свидетельствуют отношения между Великобританией и Францией, которые смогли преодолеть тысячелетнюю конфронтацию и, несмотря на обладание ядерным оружием, позитивно взаимодействует в подходе к ключевым проблемам. Бывшие противники стали союзниками, разногласия между которыми больше не могут привести к вооруженным конфликтам.

Думается, что этот опыт весьма полезен и для будущего взаимодействия России и США, которые никогда не были противниками в многополярной системе международных отношений. Более того, даже идеологические противоречия не помешали союзу Вашингтона и Москвы во Второй мировой войне.

4.3. Политическая трансформация

За 22 года, прошедших после окончания холодной войны, провозглашение стратегического партнерства так и не привело к качественным изменениям в российско-американских отношениях. Формирование новой модели партнерства России и США происходило в условиях резкого усиления асимметрии потенциалов и интересов двух стран.

Во-первых, каждый раз за декларациями не следовали практические меры по созданию постоянно действующих структур. Точнее говоря, принимались полумеры, которые не могли оказаться эффективными. Разрозненные усилия не были связаны каким-то общим стратегическим замыслом, носили эпизодический характер и за редким исключением не имели серьезных последствий. Эффективные институты стратегического партнерства так и не были созданы. Партнерство оказалось декларативным.

Во-вторых, не была выработана прочная международно-правовая база стратегического партнерства. Правда, Россия и США трижды подписали соглашения о сокращении ядерных вооружений: в 1993 году – Договор СНВ-2, в 2002 году – Договор СНП, в 2010 году – новый Договор СНВ. Но эти соглашения касались, как и в годы холодной войны, «негативных правил»: чего нельзя делать. А вот «позитивные правила», типа догово-

ра о взаимной безопасности или соглашения о борьбе с терроризмом, так и не были установлены.

Размывались даже некоторые «негативные правила» военно-стратегического соперничества. Односторонний выход США из Договора по ПРО нанес большой ущерб всему режиму контроля над вооружениями. Мораторий на ДОВСЕ также сыграл свою роль.

В-третьих, у стратегического партнерства Москвы и Вашингтона нет экономической базы. На долю России приходится меньше 1% американской внешней торговли и экспорта капитала.

В-четвертых, у стратегического партнерства России и США нет внутривластной базы. Во многом это объясняется слабостью экономических взаимосвязей, ведь именно бизнес обычно выступает лоббистом политического сотрудничества. Но зато есть хорошо организованные группы, связанные с военно-промышленным комплексом, лоббистские усилия которых направлены против сокращения вооружений, развития военного и политического сотрудничества.

Как отмечается в докладе Совещательного совета по международной безопасности при Государственном департаменте от 14 августа 2012 года, переход к состоянию ВГС будет трудным и, возможно, недостижимым. Хотя холодная война закончилась, сохраняется взаимное недоверие, остаются фундаментальные различия и конфликты ценностей и интересов. Но ВГС не требует абсолютного доверия, всеобъемлющего сотрудничества и полного совпадения национальных интересов. Ни одна из сторон не угрожает ключевым интересам безопасности другой стороны, особенно в том, что касается пограничных споров, идеологических конфликтов или соперничества за природные ресурсы.

В докладе признаются риски перехода к ВГС – в частности, если в процесс укрепления стратегической стабильности не будут вовлечены другие ядерные державы. Кроме того, авторы доклада отмечают, что такой сдвиг в американско-российских отношениях может создать для США проблемы с другими странами.

Приходится признать, что хотя сегодня между Москвой и Вашингтоном нет идеологических и геополитических конфликтов, сравнимых с конфронтацией периода холодной войны, а «перегрузка» позволила добиться договоренностей по СНВ, ВТО и ряду других вопросов, российско-американские отношения остаются хрупкими и неустойчивыми. ВГУ является одним из «встроенных» элементов, дестабилизирующих эти отношения.

Анализ подходов России и США к проблеме стратегической стабильности свидетельствует, что в краткосрочной перспективе здесь не следует ожидать радикальных улучшений. Не отрицая необходимости и возможности новых договоренностей по военно-стратегическим вопросам, приходится констатировать, что новые соглашения по сокращению и ограничению вооружений сами по себе не в состоянии привести Москву и Вашингтон к ВГС вместо ВГУ.

Кардинальное решение этой проблемы лежит, прежде всего, в политической и экономической сферах.

У России и США есть общие интересы по целому ряду ключевых вопросов международной безопасности. В первую очередь это касается борьбы с распространением оружия массового поражения. Есть возможности взаимодействия по Ирану и Северной Корее. Налаживается сотрудничество и по Афганистану. Отмена поправки Джексона-Веника и вступление России в ВТО создают предпосылки для придания нового импульса торгово-инвестиционным отношениям.

По нашему мнению, качественные изменения в политической и экономической сферах сделают неизбежным и трансформацию военно-стратегического взаимодействия России и США. При этом возможны как политические, так и международно-правовые формы согласования позиций двух сторон, вплоть до заключения договора о взаимной безопасности.

Таким образом, стратегическая стабильность в XXI столетии может базироваться на следующих опорах.

1. Договорные обязательства по ограничению и сокращению вооружений.
2. Меры доверия и транспарентности на основе политических обязательств.
3. Односторонние параллельные меры по демонстрации отсутствия угрозы.
4. Сотрудничество в сфере безопасности и обороны на основе взаимных политических и юридических обязательств, в том числе в сфере ПРО.
5. Развитие политического и экономического сотрудничества России и США.

В идеале переход от взаимного гарантированного уничтожения к взаимной гарантированной стабильности должен привести к взаимной гарантированной безопасности России и США. Для этого необходима политическая воля с обеих сторон.

Российский совет по международным делам

**О КАЧЕСТВЕННОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ
РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ
В СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ОБЛАСТИ**

Издательство «Спецкнига»
т. (495) 744-6179
www.specialbook.net

Верстка — Е.В. Зарубаева

На обложке использован коллаж РСМД

Формат 70x100 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура HeliosC. Усл. печ. л. 1,5.
Тираж 500 экз.