

Обсерво



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ФРАНКО-РОССИЙСКОЙ
ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЕ

РОССИЯ И ДОГОВОРЫ ПО КОНТРОЛЮ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ И РАЗОРУЖЕНИЮ

НИКОЛАЙ СОКОВ

ЗАПИСКА АНАЛИТИЧЕСКОГО ЦЕНТРА ОБСЕРВО
№14, ОКТЯБРЬ 2016



ОБСЕРВО АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ПРИ ФРАНКО-РОССИЙСКОЙ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЕ

Аналитический центр Обсерво был основан в марте 2012 г. по инициативе Экономического совета Франко-российской торгово-промышленной палаты. Задачами Аналитического центра Обсерво являются осуществление комплексного экспертного анализа России, а также способствование лучшему пониманию французских реалий представителями российской политической и экономической элиты. Центр Обсерво выпускает аналитические записки и Ежегодный обзор, посвященные России. Центр также организует конференции, семинары и пресс-конференции в Париже, Москве, во французских и российских регионах. При Аналитическом центре Обсерво действует Научный совет, члены которого принимают активное участие в его работе. Научный совет объединяет 14 французских и российских ведущих экспертов. В него входят Ален Блум (Alain Blum), Паскаль Бонифас (Pascal Boniface), Жюльен Веркей (Julien Vercueil), Пьер Копп (Pierre Kopp), Жан Радвани (Jean Radvanyi), Мари-Пьер Рэ (Marie-Pierre Rey), Жорж Соколофф (Georges Sokoloff), Изабель Факон (Isabelle Facon), Евгений Гавриленков, Сергей Караганов, Наталия Лапина, Федор Лукьянов, Руслан Пухов, Константин Симонов, Татьяна Становая.

АВТОР

Николай Соков, ведущий научный сотрудник Центра по изучению проблем нераспространения Института международных отношений Миддлбери в Монтерей, Калифорния, США (Middlebury Institute of International Studies at Monterey). К.и.н., д.п.н. До 2011 г. являлся старшим научным сотрудником Центра изучения проблем нераспространения имени Дж. Мартина Монтерейского института международных исследований (Калифорния, США). Николай Соков закончил Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова в 1981 г., получил степень кандидата исторических наук в Институте мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН в 1986 г. и степень доктора философии в Мичиганском Университете в 1996 г. Начиная с 1981 г., Николай Соков работал в Институте США и Канады РАН и ИМЭМО РАН в Москве. В 1987 - 1992 гг. он работал в Министерстве иностранных дел СССР и позднее - Российской Федерации, и принимал участие в переговорах по договорам СНВ-1 и СНВ-2, а также являлся участником множества саммитов и министерских встреч. Николай Соков регулярно выступает на научных конференциях и проводит брифинги для многих организаций и правительственных агентств как в США, так и в Европе. Сфера научных интересов – вопросы ядерного разоружения и военных доктрин, влияние национальной культуры на переговорный стиль.

* Данная записка была опубликована в Ежегодном докладе «Россия 2016» Франко-российского центра Обсерво, Москва, издательство Новый Век Медиа, 2016, С. 246-259.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1. Причины и обстоятельства тупика в контроле над вооружениями.....	5
2. Россия и существующая система договоров о контроле над вооружениями.....	10
3. Некоторые выводы и оценка перспектив.....	14

ВВЕДЕНИЕ

Процесс контроля над вооружениями находится в глубоком кризисе как минимум полтора десятилетия. Достижения за эти годы минимальны. В 2002 г. был заключен российско-американский Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов – вероятно, худший из большой серии советско- и российско-американских договоров по этой проблематике¹. В 2010-м он был заменен российско-американским Новым СНВ, который, казалось, оживит процесс и станет первым в серии договоренностей по различным сферам контроля над вооружениями, но этого не произошло: Новый СНВ так и остался в одиночестве. Более того, под сомнением находится другой важный договор – по ракетам средней и меньшей дальности (РСМД). Многосторонняя повестка дня по ядерным вопросам забуксовала еще в конце 1990-х, а контроль над обычными вооружениями в Европе – с 2007 г., когда Россия «заморозила»² свое участие в ДОВСЕ.

Прежде чем приступить к обзору положения дел в этой области и политики России, стоит кратко определить термин «контроль над вооружениями», в отношении которого существует немалая путаница. Понятие «контроль над вооружениями» было введено в оборот в США в 1960-е гг. и означает меры по укреплению военной стабильности (снижение стимулов для нападения, прежде всего ядерного). Контроль над вооружениями может предусматривать сокращения, но может обойтись и без них (например, повысить стратегическую стабильность за счет корректировки структуры и планов развертывания вооружений).

1. Договор СНП сводился фактически к обязательству сторон не превышать уровень в 2 200 боезарядов, при этом оставалось неясным, как эти боезаряды подсчитываются, отсутствовали какие-либо ограничения на структуру и состав стратегических сил, отсутствовали и меры контроля (ссылка на то, что контроль мог осуществляться путем использования положения СНВ-1, неосновательна, поскольку некоторые важные элементы не могли быть проконтролированы в рамках СНВ-1). По сути, это было совместное заявление (исходное американское предложение), оформленное в виде договора (на чем настаивала Россия). Именно недостатки Договора СНП потребовали заключения нового договора после истечения срока действия СНВ-1.

2. ДОВСЕ не предусматривает такой меры, как «замораживание» участия: сторона договора либо выполняет его в полной мере, либо выходит из него. Россия пошла на такой необычный шаг, стремясь избежать полномасштабного кризиса, а НАТО решило это принять де-факто с той же целью.

1. ПРИЧИНЫ И ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ТУПИКА В КОНТРОЛЕ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Сохраняющийся тупик в контроле над вооружениями связан с несколькими взаимосвязанными как международными, так и внутривосточными причинами. Прежде всего, традиционные подходы к контролю над вооружениями практически исчерпали себя. Широкомасштабная война с применением как ядерных, так и обычных вооружений в повестке дня больше не стоит. Это наиболее ясно видно на примере ДОВСЕ – ни одна из сторон не «выбирает» прописанные в нем уровни. По сути дела, из всех традиционных мер контроля над вооружениями интерес представляют прежде всего меры, обеспечивающие предсказуемость и транспарентность. Именно это стало главной задачей Нового СНВ (с истечением срока действия СНВ-1 1991 г. исчезла и система обмена информацией, уведомления и инспекций).

Администрация Барака Обамы, впрочем, была готова двинуться за пределы традиционной парадигмы. В 2010 г., выступая на совместной с Президентом РФ Дмитрием Медведевым церемонии подписания Нового СНВ, он предложил, чтобы следующий договор касался ядерных боезарядов, включая неразвернутые³, причем как стратегических, так и тактических⁴. Это предложение не получило развития.

- Во-первых, Россия по причинам, которые будут изложены ниже, не была заинтересована в новом договоре только о ядерных вооружениях.

- Во-вторых, это потребовало бы разработки принципиально нового типа договора – все договоры серии СНВ нацелены на регулирование и сокращение потенциала первого удара, а не на сокращение ядерного оружия вообще; сами ядерные боеприпасы (в физическом плане) в этих договорах учету и контролю не подлежат. Переход к новому формату потребовал бы разработки принципиально новых принципов засчета и контроля, включая открытие для инспекций наиболее чувствительных объектов, связанных с хранением, производством и обслуживанием ядерных боеприпасов. Политические условия для этого просто еще не созрели.

- В-третьих, переход к новым принципам сокращения ядерных арсеналов требует достижения договоренности об учете и контроле оружейных расщепляющихся материалов. Переговоры по этому вопросу в рамках Конференции по разоружению в Женеве, однако, остаются заблокированными с конца 1990-х гг. В принципе, можно было бы договориться и о двусторонних мерах по этому вопросу, но это лишь еще больше перегрузило бы и без того сложную повестку дня.

3. Под развернутыми, в общем плане, понимаются боеприпасы, которые размещены на носителе и могут быть использованы в любой момент; под неразвернутыми – боеприпасы, которые находятся в местах хранения и развертывание которых потребует определенного времени.

4. Remarks by President Obama and President Medvedev of Russia at New START Treaty Signing Ceremony and Press Conference, Prague, April 8, 2010, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-medvedev-russia-new-start-treaty-signing-cere>.

Таким образом, переход к разоруженческой повестке дня не состоялся. Определенную роль сыграло и то, что администрация Обамы не смогла реализовать свою собственную повестку дня в этих вопросах. Изначально она включала как минимум еще два вопроса. Во-первых, в администрации всерьез рассматривался вывод тактического ядерного оружия из Европы (хотя официально это и не было объявлено). Решение этого вопроса было заблокировано совместными действиями ряда членов НАТО (главным образом Польшей и странами Балтии) и их единомышленников в вашингтонском истеблишменте. Во-вторых, планировалась ратификация Договора о запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), что также не произошло⁵.

Существенно более важной причиной для сохраняющегося тупика стали фундаментальные разногласия относительно охвата возможных новых договоренностей. Унаследованные от «холодной войны» принципы не учитывают появления принципиально новых видов оружия, прежде всего высокоточных неядерных вооружений большой дальности. Собственно, именно эти вооружения делают ДОВСЕ бессмысленным: подписанный в 1990 г. договор не охватывал наиболее эффективные и опасные виды оружия.

Американская и в целом западная позиция делает упор на сокращении ядерных вооружений. В России еще с начала прошлого десятилетия начал приобретать популярность так называемый «интегрированный» подход, в соответствии с которым ядерное оружие является лишь частью военного баланса и не может быть сокращено в изоляции от других его элементов. Этот подход был закреплен в выступлении министра иностранных дел РФ Сергея Лаврова в ходе ратификации Нового СНВ. Было четко сформулировано, что дальнейшее продвижение в разоруженческой тематике должно включать, помимо ядерного оружия, стратегические неядерные вооружения, космическое оружие, противоракетную оборону и дисбаланс по обычным вооруженным силам⁶. Собственно говоря, вся история провалов контроля над вооружениями в последние полтора десятилетия упирается в это фундаментальное расхождение.

При этом следует принимать во внимание, что достижение договоренности, которая в той или иной мере учитывала бы озабоченности обеих сторон, технически было возможным, хотя и непростым. На ее пути стояли и стоят преимущественно политические (чаще всего внутривнутриполитические) препятствия.

Наиболее ярким примером является вопрос о противоракетной обороне. Россия подходит к нему в целом с тех же позиций, которые послужили основой Договора по ПРО 1972 г. (США вышли из него в 2002 г.): стратегическая

5. США подписали ДВЗЯИ в 1996 г., но первая попытка ратификации в 1999 г. провалилась: сенат США отверг этот договор. При администрации Дж. Буша вопрос был, что называется, «положен на полку», а администрация Обамы ограничилась разъяснительной деятельностью, опасаясь выносить договор на голосование в связи с сохраняющейся оппозицией в сенате. Противодействие ДВЗЯИ в США носит скорее идеологический характер, поскольку в целом этот договор отвечает интересам США.

6. Стенограмма выступления министра иностранных дел России С.В. Лаврова на пленарном заседании Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по Новому Договору о СНВ. 14 января 2011 г.

стабильность обеспечивается строгим ограничением противоракетного потенциала⁷. Американский подход исходит из того, что создание ограниченной по масштабам противоракетной обороны против третьих стран не подорвет стратегическую стабильность. С формальной точки зрения здесь есть основа для договоренности по количеству перехватчиков, районам их развертывания и другим вопросам. Можно утверждать, что официально заявленные планы США не угрожают подрывом российского потенциала сдерживания (вполне вероятно, что даже определенный «зазор» сверх этих планов мог бы быть в принципе приемлем для России). Проблема в том, чтобы зафиксировать эти планы.

Для политического процесса в США, однако, создание ПРО является своего рода «священной коровой», и попытки ее ограничить сталкиваются с жестким сопротивлением. Это при том, что создание ПРО сталкивается с техническими проблемами, которые до сих пор не решены. Позиция США по созданию системы ПРО остается почти неизменной с 1983 г., с объявленной президентом Рональдом Рейганом «стратегической оборонной инициативы», но более 30 лет спустя такой системы нет и неизвестно, когда она появится. Тем не менее все эти 30 с лишним лет планы создания ПРО являются препятствием для продвижения в контроле над вооружениями. Перспективы изменения американского подхода в ближайшем будущем не просматриваются.

В последние 5-7 лет российский подход также стал в возрастающей мере политизированным. При том что создание по-настоящему масштабной системы ПРО не просматривается даже в среднесрочной перспективе, в России принято представлять американские планы как непосредственную угрозу. Это используется как для оправдания тезиса об американской угрозе вообще (в основном для внутренней аудитории), так и для обоснования тех или иных конкретных мер, таких как развертывание тактических ракет «Искандер» в Калининградской области, которое с военной точки зрения имело бы смысл в любом случае независимо от состояния дел с противоракетной обороной.

По-иному обстоят дела с высокоточными неядерными вооружениями большой дальности, которые впервые были масштабно применены во время войны с Ираком в 1991 г. и затем неоднократно использованы в целом ряде других конфликтов. Эти вооружения обеспечивают возможность ведения военных действий без значительных собственных и «сопутствующих» потерь с высокой степенью эффективности, т.е. не имеют тех негативных последствий, которые были продемонстрированы во время войн во Вьетнаме и затем в Афганистане. По существу, появление высокоточных неядерных вооружений вернуло военной силе роль инструмента внешней политики. В течение 25 лет США и их союзники обладали монополией на этот инструмент. Понятно, что делать эти вооружения предметом переговоров они не спешили. Эта позиция была за-

7. Российская позиция по влиянию ПРО на стратегическую стабильность была представлена на конференции, проведенной Министерством обороны в 2012 г.: Материалы докладов руководства Минобороны России на Международной конференции «Фактор противоракетной обороны в формировании нового пространства безопасности», 5 мая 2012 г., http://mil.ru/conference_of_pro/news/more.htm?id=11108033@egNews.

креплена в резолюции Сената США о ратификации Нового СНВ⁸, так же как и фактический запрет на обсуждение противоракетной обороны на любых будущих переговорах.

Ситуация изменилась осенью 2015 г., когда в ходе операции ВКС в Сирии Россия продемонстрировала, что она обладает аналогичными вооружениями. Последствия этого скорее демонстрационного применения на Западе еще до конца не осмыслены, тем более что до полномасштабного освоения новых возможностей России потребуются еще какое-то время. Тем не менее нельзя исключать, что США в будущем согласятся вынести на переговоры этот вид вооружений.

Впрочем, путь к такому решению скорее всего будет непростым. В условиях сохраняющегося кризиса в отношениях России с Западом наиболее вероятной первой реакцией будет увеличение опоры НАТО на ядерное оружие, вопрос о котором может быть поднят некоторыми из тех членов альянса, которые заблокировали вывод тактического ядерного оружия из Европы несколькими годами раньше. И лишь обострение военного противостояния на континенте до опасного уровня поможет вывести стороны на какой-то вариант «пакетного» решения по ядерным и обычным вооружениям. При этом потребуются еще найти компромисс по вопросам ПРО, что трудно само по себе.

Самое парадоксальное – что сохраняющийся уже полтора десятилетия тупик, похоже, устраивает всех «игроков». Заключение соглашений требует компромиссов, которые с политической точки зрения могут быть весьма болезненными. Низкая вероятность глобальной войны позволяет, однако, пренебрегать контролем над вооружениями и проводить ту политику, которая каждого из них устраивает, переваливая ответственность на другую сторону. Например, в позиции США по обычным вооруженным силам в Европе уже несколько лет отсутствует возрождение ДОВСЕ или согласование нового договора. Эти вопросы предполагается решать на основе совершенствования Венского документа, который предусматривает меры транспарентности; насколько можно судить, подход России близок к американскому. В итоге каждая из сторон могла бы делать то, что она считает нужным, при условии, что другие стороны знают, что происходит.

Следует лишь указать, что Россия в этом раскладе имеет менее выгодную позицию, поскольку именно она противится дальнейшему сокращению ядерных вооружений, а именно ядерное разоружение в последние годы снова вышло на первый план в политике неядерных государств, которые склонны уделять намного меньшее внимание тем элементам военного баланса, которые беспокоят Москву. Эта проблема проявилась в отношении ядерных государств к набравшей значительную силу инициативе по рассмотрению гуманитарных последствий применения ядерного оружия. Если «ядерная пятерка» сначала

8. New START Treaty: Resolution on Advice and Consent to Ratification. Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance, December 22, 2010, <http://www.state.gov/t/avc/rls/153910.htm>.

решила остаться в стороне от него, то на конференции по этим вопросам в Вене в 2015 г. США и Великобритания решили участвовать, де-факто солидаризовавшись с большой группой неядерных стран и оставив Россию (впрочем, и некоторые другие страны) в политически уязвимом положении. Однако не похоже, чтобы это смущало российское руководство.

2. РОССИЯ И СУЩЕСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ДОГОВОРОВ О КОНТРОЛЕ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Система мер по контролю над вооружениями и разоружению складывалась постепенно, шаг за шагом в годы «холодной войны»; последние годы перед ее окончанием и первые годы после оказались наиболее продуктивными – был заключен целый ряд соглашений различного характера⁹, которые в сумме сложились в довольно стройную систему. К настоящему времени эта система в основном демонтирована.

Относительно хорошо дела обстоят только в сфере сокращения стратегических ядерных вооружений. После истечения срока действия Договора СНВ-1 от 1991 г. стороны заключили Новый СНВ, который выполняется вполне удовлетворительно. Главной причиной заключения нового договора вместо продления старого было то, что СНВ-1 чрезвычайно (даже излишне) сложен. Он детально регулирует стратегические потенциалы сторон, включая модернизацию; предусмотренные в нем меры контроля эффективны, но при этом сложны и дорогостоящи. Новый СНВ решает главную задачу – сохраняет систему мер предсказуемости и контроля, но в более гибком и дешевом виде. Кроме того, он предоставляет сторонам намного больше свободы в определении состава стратегических сил и модернизации.

С этой точки зрения судьба стратегических вооружений нетипична: СНВ-1 устарел и был заменен, а вот по другим вопросам режимы, которые считались устаревшими, просто отменялись. «Спусковым крючком» стал выход США из Договора по ПРО в 2002 г. Это стало прецедентом, и уже в 2006 г. Россия поставила вопрос о желательности окончания действия Договора по РСМД – подписанного в 1987 г. бессрочного соглашения, которое запрещало США и России иметь баллистические и крылатые ракеты наземного базирования с дальностью от 500 до 5 500 км¹⁰. Интересно, что выход из РСМД не рассматривался Россией как способ увеличения ядерного потенциала – насколько известно, тогдашний министр обороны Сергей Иванов указал, что такие ракеты будут нести обычные боеприпасы¹¹.

В итоге Россия из Договора по РСМД не вышла – скорее всего потому, что на вооружение уже принимались крылатые ракеты воздушного базирования в неядерном оснащении, которые могли выполнить те же задачи без того, чтобы идти на значительные расходы по разработке, производству и развертыванию

9. Международные договоренности могут иметь различный юридический статус: юридически обязывающие договоры, межправительственные соглашения, политически обязывающие заявления и т.д. Комплекс мер по контролю над вооружениями и разоружению включает практически все возможные юридические формы.

10. Этот запрет распространяется также на другие бывшие республики СССР, которые стали сторонами Договора в 1991 г., прежде всего на Беларусь, Казахстан и Украину.

11. См. Алексей Демьянов, «Пробный камень», Lenta.Ru, 29 августа 2006 г., <http://m.lenta.ru/articles/2006/08/28/пс>.

ракет средней дальности¹². Эти события, впрочем, показали, что Договор по РСМД России не нужен и что он остался в силе только потому, что не мешал имеющимся планам, но при этом она могла бы выйти из него в любой момент. Более того, такое решение не только не встретило бы серьезных возражений, а скорее было бы поддержано общественностью.

С учетом этого сложно понять то, что произошло в дальнейшем. В 2014 г. США официально заявили, что Россия нарушила Договор по РСМД, испытала крылатую ракету наземного базирования средней дальности¹³. При этом неофициально отмечалось, что нарушение имело место еще в 2008 г. и что предпринимавшиеся несколько лет попытки разрешить вопрос по конфиденциальным каналам успехом не увенчались. Детали заявленного нарушения не были обнародованы: по словам Вашингтона, Россия знает, что она сделала вопреки договору, и пусть сама устраняет; Москва со своей стороны заявляла, что без указания конкретных деталей говорить не о чем.

Осталось непонятным, зачем России нарушать договор, из которого она могла в любой момент выйти. Многие, включая автора, строили предположения, что речь шла о технической ошибке – например, что крылатая ракета для тактического комплекса «Искандер» улетела на немного большее расстояние или это расстояние было неправильно определено американскими средствами наблюдения, или что морская крылатая ракета «Калибр» испытывалась не в полном соответствии с условиями Договора¹⁴. Американские официальные лица, однако, в частном порядке утверждали, что испытывалась именно ракета наземного базирования, что ее дальность намного выше 500 км и что такое испытание было не единичным.

В итоге неясность по Договору РСМД сохраняется. В условиях глубокого кризиса в отношениях между Россией и США рассчитывать на его скорое урегулирование не приходится. Парадоксально, но американские обвинения делают выход из РСМД менее вероятным – одно дело выйти из Договора, который перестал устраивать, и совсем другое – выйти из него под грузом обвинений в нарушении.

Похожим образом обстоят дела с тактическим ядерным оружием (ТЯО)¹⁵. Единственным режимом, который его регулировал, являются параллельные

12. Более подробное описание событий см.: Nikolai Sokov, Russian military debates withdrawal from the INF treaty. WMD Insights, October. 2006, http://cns.miis.edu/wmd_insights/WMDInsights_2006_10.pdf.

13. Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, US Department of State, July 2014. Обвинение было повторено в немного более определенной форме в 2015 г.: 2015 Report on Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, US Department of State, June 5, 2015.

14. Договор по РСМД допускает испытание крылатых ракет морского базирования с наземной пусковой установки при соблюдении определенных условий, но эти условия теоретически могли быть ненамеренно нарушены; такое нарушение было бы техническим и не свидетельствовало бы о нарушении самого договора.

15. Строгого определения ТЯО не существует, в эту категорию обычно «сваливают» все, что не подпадает под Договоры СНВ и РСМД: ракеты наземного базирования с дальностью менее 500 км, самолеты кроме стратегических бомбардировщиков (менее 8 000 км), все средства морского базирования кроме баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) и т.д.

односторонние заявления, сделанные президентом США Дж. Бушем и президентом СССР Михаилом Горбачевым осенью 1991 г.; в 1992 г. Борис Ельцин повторил советское заявление от имени России. В заявлении Горбачева содержалось также предложение начать переговоры о юридически обязывающем и контролируемом соглашении по ТЯО, которое американская сторона не приняла (теперь ясно, что это было большой ошибкой). Это заявления о намерениях, которые не носят юридически обязывающего характера и, поскольку сделаны в одностороннем порядке, не являются даже обязывающими по отношению к другой стороне. Естественно, обмен данными и контроль не предусматривались¹⁶.

Односторонние заявления 1991 г. вылились в очень глубокие сокращения ТЯО с обеих сторон, но из-за неформального характера режима точные цифры остались неизвестны, особенно с российской стороны, которая – видимо, намеренно сохраняя неопределенность, – не обнародовала официально практически никаких данных. В 2004 г. почти мимоходом Россия сделала заявление о том, что не считает себя связанной заявлениями 1991-1992 гг.¹⁷ Интересно, что по многим неофициальным, но достаточно достоверным данным Россия сократила свое ТЯО даже глубже, чем обещала в 1991 г., так что речь явно шла не о военной, а о политической стороне дела¹⁸.

Несколько лет назад сложилась вообще парадоксальная ситуация. В течение многих лет Россия ставила свое согласие на переговоры о ТЯО в зависимость от вывода американского ТЯО из Европы. Если бы президент США Барак Обама вывел ТЯО из Европы (а многое указывало на то, что он всерьез рассматривал эту возможность), то Москве действительно пришлось бы согласиться на переговоры. «Спасла» ее оппозиция ряда стран НАТО – главным образом тех, которые громче других высказываются о российской угрозе. Эти страны настояли на сохранении американских ядерных бомб в Европе и этим позволили России избежать ловушки, в которую она чуть было не попала.

О положении дел с ДОВСЕ говорилось выше. Здесь достаточно отметить, что Россия в течение довольно длительного времени была готова принять адаптацию этого договора, согласованную в 1999 г. Адаптированный ДОВСЕ предусматривал, среди других положений, переход с блокового (НАТО – Организация Варшавского договора) принципа на национальный и меры по предотвращению концентрации вооруженных сил на территории одной страны. Сложности

16. Формат заявлений 1991 г. по ТЯО послужил образцом для исходной американской позиции по Договору СНП: тогдашний президент США Дж. Буш заявил, что хотел бы сокращения стратегических вооружений в том же формате, который его отец использовал в отношении ТЯО. По настоянию российской стороны договоренность была оформлена в виде юридически обязывающего договора.

17. Ответ официального представителя МИД России В.Д. Яковенко на вопрос российских СМИ на пресс-конференции в РИА-Новости относительно инициатив России по сокращению тактического ядерного оружия, 10 июля 2004 г., <http://www.mid.ru/ns-dvbr.nsf/50ce23af9ceacf46432569ea00361254/432569d800226387c3256f26003780c5?OpenDocument>.

18. Анализ имеющейся информации о количествах и категориях российского ТЯО можно найти в написанной автором главе: Nikolai Sokov, "Russia" in *Tactical Nuclear Weapons and Euro-Atlantic Security*, ed. by Paolo Foradori (Routledge, 2013).

с ратификацией адаптированного ДОВСЕ в ряде стран НАТО и некоторые другие проблемы не позволили ввести его в силу, а исходный договор 1990 г. Россию просто не устраивал.

Наконец, интересен пример Договора о запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) 1996 г. Он до сих пор не вступил в силу, и перспективы этого, как минимум, смутны. Тем не менее все пять «официальных» (т.е. перечисленных в Договоре о нераспространении) ядерных государств не проводят испытаний, то же относится к большинству «неофициальных» ядерных государств (Индия и Пакистан после одного раунда испытаний больше их не проводили); взрывает только Северная Корея. Существующий режим относится к категории неофициальных, как и заявления 1991 г. по ТЯО, но, в отличие от последнего, вполне стабилен. Россия, впрочем, проводит подкритические и гидродинамические испытания (как и некоторые другие ядерные государства) и, по всей видимости, вполне удовлетворена таким положением дел.

3. НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ И ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ

Из вышеизложенного краткого обзора можно сделать вывод, что Россия без излишнего смущения готова демонтировать те договоренности по контролю над вооружениями и разоружению, которые считает устаревшими или неудобными; впрочем, этот подход разделяется некоторыми другими странами. Примерами являются замена СНВ-1 на намного менее строгий Новый СНВ, отказ от заявления по ТЯО 1991 г., прекращение участия в ДОВСЕ и, в какой-то мере, ситуация с Договором по РСМД. Выйдет ли она из последнего, пока неясно, но если это произойдет, то удивляться будет нечему.

В таком отношении к старым договоренностям можно усмотреть два взаимодополняющих мотива: во-первых, ревизии или отказу подвергаются соглашения, которые ограничивают программы военного строительства, и, во-вторых, те, которые не охватывают виды оружия, появившиеся после окончания «холодной войны» и которые Москва считает для себя опасными.

Частичный демонтаж системы контроля над вооружениями произошел быстро. После выхода США из Договора по ПРО в 2002 г. последовали шаги в отношении ТЯО и ДОВСЕ, а также был поднят вопрос о выходе из Договора РСМД. Обострение отношений с США и Западом в целом, которое наступило примерно с 2011 г. (операция НАТО в Ливии), парадоксальным образом не имело особенно крупных последствий для существующих договоренностей – просто потому, что практически нечего было демонтировать, но окончательно заблокировало согласование новых мер.

Вместе с тем нельзя говорить, что Россия является принципиальным противником договоренностей о контроле над вооружениями и разоружении. Есть как минимум три категории таких мер, которые могут пользоваться поддержкой Москвы.

Во-первых, это меры на основе доверия, обеспечивающие транспарентность и предсказуемость военного баланса. Это относится к Венскому документу и в определенной мере к Новому СНВ. Поддержка мер такого характера была продемонстрирована осенью 2015 г., когда с США были согласованы меры по предотвращению инцидентов в небе над Сирией. Интерес России к мерам, которые помогли бы обеспечить предсказуемость военного строительства и военной деятельности, является позитивным фактором, и это направление можно было бы развивать даже (и в особенности) в условиях нынешнего кризиса.

Во-вторых, это юридически обязывающие и поддающиеся контролю договоры. Эта линия прослеживается достаточно четко и де-факто вступает в противоречие с предпочтением США и их союзников согласовывать политически обязывающие и слабо контролируемые меры. Примером является Гаагский Международный кодекс поведения по предотвращению распространения баллистических ракет 2002 г.: хотя Россия к нему присоединилась, она рассматривает ГКП как первый шаг на пути к выработке юридически обязывающей

договоренности о глобальном режиме ракетного нераспространения»¹⁹. Другими примерами является Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ), к которому Россия присоединилась, но считала его несовершенным и неполным, или принятая по инициативе США Инициатива по предотвращению распространения²⁰. Список примеров очень велик и выходит далеко за рамки собственно разоруженческой проблематики – аналогичные мотивы можно усмотреть, например, в российской позиции по развитию гарантий МАГАТЭ, которые призваны обеспечить мирный характер ядерных программ стран-участников. Если в прошлом десятилетии Россия пусть и неохотно, но все же присоединялась к такого рода мерам, в последние годы ее отношение явно ужесточилось.

В-третьих, «пакетные» решения, которые обеспечивают обмен озабоченностей в рамках логики описанного выше «интегрированного» подхода. Такого рода соглашений – особенно юридически обязывающих и контролируемых – очень сложно достичь; сложно даже договориться о начале переговоров. Тем не менее, в принципе такая возможность существует.

Нынешний глубокий кризис в отношениях между Россией и Западом, с одной стороны, делает достижение новых договоренностей и сохранение старых еще более проблематичным. С другой стороны, повышение уровня конфронтации может повысить потребность в такого рода мерах и в какой-то степени оживить диалог. Как отмечалось выше, тот факт, что Россия продемонстрировала, что она владеет высокоточными неядерными вооружениями большой дальности, может помочь преодолению одного из традиционных тупиков.

С учетом всего этого будущее контроля над вооружениями не кажется совсем уж беспросветным, но для позитивного сдвига в этом направлении потребуется время. Как минимум, стороны должны осознать, что «победы» одержать нельзя и надо предпринимать шаги (и идти на компромиссы), с тем чтобы сделать конфронтацию менее опасной. К сожалению, ложное чувство относительной безопасности, которое появилось после окончания «холодной войны», снизило уровень приоритетности мер контроля над вооружениями. Можно только сожалеть, что потребовался опасный продолжительный кризис и де-факто гонка вооружений, чтобы создать условия для более серьезных усилий в этой области.

19. Гаагский кодекс поведения по предотвращению распространения баллистических ракет (справка), 3 октября 2015 г., <http://archive.mid.ru//bdomp/ns-dvbr.nsf/c6bc9d5640647382432569ea003613d9/39ab563438eef9b1c32576f8002b1332!OpenDocument>.

20. Proliferation Security Initiative 2003 г., в соответствии с которой допускается перехват судов, перевозящих грузы, которые подпадают под режим нераспространения ядерного оружия, других видов оружия массового уничтожения или средств их доставки.