

ПРЕОДОЛЕНИЕ ВЗАИМНОГО СДЕРЖИВАНИЯ В РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ



BELFER CENTER
for Science and International Affairs



**Институт США и
Канады РАН**

Сентябрь 2013

ПРЕОДОЛЕНИЕ ВЗАИМНОГО СДЕРЖИВАНИЯ В РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ



BELFER CENTER
for Science and International Affairs



**Институт США и
Канады РАН**

Сентябрь 2013

© 2013 Президент и члены Ученого совета Гарвардского колледжа
Отпечатано в Соединенных Штатах Америки

«Бурый медведь и белоголовый орлан»
Фото Кеннан Уорд
Аляска, США, 2006 год.

Дизайн и верстка: Эндрю Фачини

Белферовский центр науки и международных отношений
Института государственного управления им. Джона Ф.
Кеннеди
США, Массачусетс, Кембридж, улица Джона Ф. Кеннеди, 79
Факс: +1-617-495-8963
Эл. почта: belfer_center@harvard.edu
Веб-сайт: <http://www.belfercenter.org>

Институт США и Канады
Российской академии наук
Россия, Москва,
Хлебный переулок, 2/3.
Факс: +7-495-697-43-11
Эл. почта: pa.to.rogov@rambler.ru
Веб-сайт: <http://www.iskran.ru>

О преодолении взаимного сдерживания в российско-американских отношениях

«Преодоление взаимного сдерживания в российско-американских отношениях» – совместный проект Белферовского центра науки и международных отношений Института государственного управления имени Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета и Института США и Канады Российской академии наук.

Авторы:

- **Мэтью Банн.** Профессор обществоведения в Институте государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди и ответственный исследователь проекта «Управление атомом» Белферовского центра науки и международных отношений Гарвардского университета.
- **Генерал-полковник в отставке Виктор Есин.** Ведущий научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук и советник командующего Ракетных войск стратегического назначения Российской Федерации. В 1994–1996 годах – начальник Главного штаба Ракетных войск стратегического назначения.
- **Генерал-майор в отставке Павел Золотарев.** Заместитель директора Института США и Канады Российской академии наук. В 1993–1997 годах – начальник Информационно-аналитического центра Министерства обороны Российской Федерации, в 1997–1998 годах – заместитель руководителя аппарата Совета обороны Российской Федерации.
- **Вице-адмирал в отставке Валентин Кузнецов.** Старший научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук. В 2002–2008 годах – главный военный представитель Российской Федерации при НАТО.
- **Полковник в отставке Юрий Морозов.** Профессор Российской академии военных наук и старший научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук. В 1995–2000 годах – начальник отдела Центра военно-стратегических исследований Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации.
- **Симон Сараджян.** Научный сотрудник Белферовского центра науки и международных отношений Гарвардского университета. В 1993–2008 годах работал в Москве в качестве эксперта и обозревателя в области обороны и безопасности.
- **Д-р Гэри Сеймор.** Исполнительный директор по исследованиям Белферовского центра Института государственного управления имени Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета. В 2009–2013 годах – координатор администрации президента США по контролю над вооружениями и нераспространению оружия массового уничтожения.
- **Уильям Тоби.** Старший научный сотрудник Белферовского центра Института государственного управления имени Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета и директор Американо-Российской инициативы по предотвращению ядерного терроризма. В 2006–2009 годах – заместитель директора Национальной администрации по ядерной безопасности США по программам ядерного нераспространения в оборонной сфере.

СОДЕРЖАНИЕ

I. Введение	1
II. Российско-американское ядерное сдерживание сегодня.....	1
II.1. Сохраняющееся сдерживание.....	1
III. Почему сохраняется сдерживание	5
III.1. Разногласия по региональным и международным вопросам.....	5
III.2. Неприятие риска и институциональная инерция	9
IV. Содействие эволюционному продвижению за пределы сдерживания.....	10
IV.1. Расширение сотрудничества за пределы ядерной сферы	11
IV.1.A. Углубление политической координации	11
IV.1.B. Углубление экономической интеграции	11
IV.1.B. Сотрудничество разведывательных ведомств по общим вызовам	14
IV.2. Изменения в оперативно-стратегическом планировании применения ядерного оружия и обороне	14
IV.2.A. Большая транспарентность	14
IV.2.B. Коррекция доктрин и боевой подготовки.....	16
IV.2.B. Сотрудничество в области противоракетной обороны	17
IV.2.Г. Изменение оперативно-стратегических планов: снижение угрозы нестабильности, уменьшение вероятности ошибки и ложной тревоги	19
IV.3. Расширение круга стабильности	21
V. Заключение	21
VI. Приложение: Россия и США с точки зрения друг друга по состоянию на 2012 г... 23	23

I. Введение

Даже за то время, пока писалась и редактировалась эта работа, российско-американские отношения успели сначала потеплеть, а затем охладиться. К моменту сдачи работы в печать эти отношения стали настолько прохладными, что это привело к отмене саммита, который планировалось провести в Москве в сентябре 2013 года. Кому-то покажется неуместным изучать проблемы, связанные с преодолением взаимного сдерживания, во время столь неординарного для новейшей истории двухсторонних отношений похолодания. Однако те, кто придерживаются подобного мнения, не учитывают целей данной работы, в которой делается попытка оценить основные и долгосрочные интересы Соединенных Штатов и России, определить в какой степени эти интересы совпадают или противоречат, а также действительно ли в свете этих интересов взаимное сдерживание должно оставаться одной из основополагающих составляющих наших отношений. Содержащиеся в данной работе анализ и рекомендации разработаны с учетом долгосрочной перспективы и не могут быть опровергнуты неизбежными, но имеющими преходящий характер изменениями в российско-американских отношениях. Именно в моменты временного разочарования или восторга очень важно мыслить стратегически, держа в уме основные и долгосрочные национальные интересы и наилучшие пути их продвижения.

II. Российско-американское ядерное сдерживание сегодня

II.1. Сохраняющееся сдерживание

После распада Советского Союза в декабре 1991 года Россия и Соединенные Штаты перестали быть непримиримыми врагами. Тем не менее, отношения, основанные на постоянной угрозе взаимного ядерного уничтожения, сохраняются. В официальном обзоре оперативно-стратегических планов ядерных сил США, вышедшем в 2010 году, говорится о том, что «ядерные силы России будут оставаться важным фактором в определении того, насколько и как быстро мы готовы сократить [ядерные] силы США¹».

В одном из своих заявлений, сделанных во время избирательной компании 2012 года, Владимир Путин дал ясно понять, что, по его мнению, России необходимы сильные ядерные силы в первую очередь для сдерживания Соединенных Штатов². Однако все равно остается неясным, почему обе страны остаются «заикленными» на ядерных

¹ Nuclear Posture Review Report, // U.S. Department of Defense, April 2010, p.30. Available at <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf>.

² Strong Russian Nuclear Force Deters Conflict, Putin Says, // Global Security Newswire, February 27, 2012.

силах друг друга. Исторически причины войны, а следовательно и предполагаемая необходимость сдерживания, как правило, подпадают под три общие категории: территориальные споры, борьба за ресурсы и конфликт идеологий (в том числе религий). Ни одна из этих причин в современных отношениях США и России не присутствует.

У России и Соединенных Штатов нет общей сухопутной границы. Нет у них и территориальных претензий друг к другу. Хотя такие американские союзники, как Япония и Эстония, и вовлечены в территориальные споры с Россией, но, скорее всего, эти споры не приведут к конфликту. Конфликт между Россией и Грузией в 2008 году хоть и привел к дальнейшему ухудшению отношений между Вашингтоном и Москвой, но невозможно даже представить, что ядерное сдерживание Соединенными Штатами и Россией друг друга было бы пропорционально тому, что было поставлено на кон в этом конфликте (как бы при этом не были велики ставки для населения этого региона).³

Интересы двух стран в сфере природных ресурсов большей частью не предполагают соперничество. В целом, Россия является продавцом, а Соединенные Штаты – покупателем природных ресурсов. Например, любые поставки из России на мировые энергетические рынки приводят к снижению цен, так что Соединенные Штаты должны поддерживать развитие Россией добычи ресурсов. Тем не менее, недоверие в сфере природных ресурсов сохраняется. Президент Путин отметил в 2007 году, что желание США получить природные ресурсы России требует модернизации российских ядерных сил. При этом трудно представить, что доступ к природным ресурсам, полученным в результате войны с Россией, обошелся бы дешевле их покупки. Кроме того, стратегическое и экономическое значение российского природного газа (а из всех природных ресурсов Россия наиболее щедро наделена именно им) в последнее время снижается. Происходить это стало после того, как в Соединенных Штатах открыли способ использовать обширные залежи сланцевого газа, которые вскоре могут превратить США в экспортера природного газа, коим сейчас является Россия⁴.

В свое время идеологический конфликт оказывал определяющее влияние на американо-советские отношения, но с тех пор многое изменилось. Советская коммунистическая идеология больше не является движущей силой политики России. В то время как Россия и Соединенные Штаты часто расходятся во мнениях по вопросам внешней политики, глубина и последствия этих разногласий сильно уступают тому, что наблюдалось во времена «холодной войны», окончание которой привело к тому, что идеология, сопряженная с необходимостью уничтожения соперника, перестала доминировать и в России, и в Соединенных Штатах. Мы не подвергаем сомнению то, что Россия и Соединенные Штаты занимают различные места в индексах экономической или политической свободы, но подобные различия не являются некими фатальными факторами, которые непременно должны подвигнуть наши страны выстраивать отношения

³ Пархалина Т. Россия-НАТО через год после Лиссабона: надежды и разочарования. // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы, 2012, № 26(42).

⁴ Charles Ebinger, Kevin Massy, and Govinda Avasarala, *Liquid Markets: Assessing the Case for U.S. Exports of Liquefied Natural Gas*, (Washington: Brookings Institution, May 2012), p. 1..

на основе сдерживания друг друга⁵.

Более того, существует широкий диапазон сфер, в которых позиции и интересы Соединенных Штатов и России совпадают. Обе стороны заинтересованы в расширении двусторонней торговли. Поэтому Москва и Вашингтон работали вместе над тем, чтобы добиться вступления России во Всемирную торговую организацию. Соединенные Штаты и Россия также хорошо работали вместе над укреплением физической ядерной безопасности и предотвращением ядерного терроризма. Обе страны выступают за достижения такой стабильности в Афганистане, при которой правительство в Кабуле будет готово и способно подавлять «Аль-Каиду» и «Талибан». Москва и Вашингтон сотрудничают для достижения этой цели. США и Россия также активно сотрудничают в освоении космического пространства на благо обеих стран. Это сотрудничество стало настолько глубоким, что США на данный момент зависят от России в таком вопросе, как доставка американских астронавтов в космос. Обе страны также стремятся уменьшить масштабы незаконного оборота наркотиков в мире.

Тем не менее, взаимное сдерживание сохраняется и поныне, так как шрамы «холодной войны» в виде подозрительности и недоверия до сих пор не зарубцевались. Институциональный импульс, исходящий от представителей военно-ядерного истеблишмента обеих стран, по-прежнему оказывает существенное влияние. Двусторонние отношения также осложняются инерцией и желанием избежать рисков при разработке новых доктрин и концепций безопасности⁶.

Продолжение отношений, частично основанных на поддержании обеими странами угрозы уничтожения друг друга посредством ядерного оружия, представляется парадоксальным в современном мире. Первоначальная причина создания этих ядерных сил уже перестала существовать. Тем не менее, конструкция взаимного сдерживания продолжает доминировать в отношениях США и России⁷.

Еще большую парадоксальность сложившейся ситуации придает то, что баланс обычных вооруженных сил двух стран характеризуется гораздо большей стабильностью, чем это было во времена «холодной войны». Силы стран Варшавского договора и НАТО были когда-то дислоцированы, обучены и вооружены для незамедлительного вступления в крупномасштабную войну друг против друга. Больше этого нет. Ни НАТО, ни Россия больше не способны проецировать силу и удерживать территорию на европейской части континента в случае, если им в течение длительного времени будет противостоять решительно настроенный противник.

Соединенные Штаты, на долю которых приходится 75% расходов стран – членов НАТО

⁵ Признаем, что один и тот же конфликт может возникнуть в результате всех этих причин. Например, некоторые конфликты характеризуются как этнические конфликты, подогреваемые соперничеством за ресурсы, территорию и превосходство идеологии.

⁶ Рогов С. «Перезагрузка» в отношениях между Россией и США продолжается. // НГ-НВО, 25 сентября 2009 года.

⁷ Золотарев П. Возможный облик «новых рамок» стратегических отношений России и США. Доклад №1 Российского представительства Центра оборонной информации, Москва, 2002.

на оборону⁸, недавно положили конец 69-летней истории пребывания основных боевых танков в Европе, выведя остатки своих бронетанковых соединений в марте 2013 года⁹. Теоретически, Соединенные Штаты могли бы вернуть войска, выведенные из Европы, обратно. Однако Вашингтон не высказывал особого желания осуществить подобный маневр. Не проявили к такому маневру особого интереса и союзники США по НАТО, в то время как Пентагон и вовсе объявил о «повороте в сторону Азии». Британия планирует сократить свою армию на 20%, до уровня в 80 000 военнослужащих¹⁰, что немногим больше численности московской полиции. В британских военно-морских силах проходят службу 28 адмиралов, но при этом в состав королевских ВМС входят только 22 крупных судна¹¹. В 2012 году правительство Германии планировало сократить оборонные расходы страны на 25% в течение последующих четырех лет¹². Президент Франции Франсуа Холланд пообещал поменять приоритеты, перенацелившись с обороны на гражданскую сферу. В 2011 году газета *Le Monde* опубликовала статью, в которой утверждалось, что «Франция больше не имеет военных средств, которые соответствовали бы ее политическим амбициям», а французского адмирала упрекнули за то, что он предупредил, что французский авианосец выйдет из строя на весь 2012 год, если не прекратит участие в операции у берегов Ливии и не вернется домой для технического обслуживания¹³. На вооружении Турции и Греции состоит большое количество танков, но в основном это устаревшие машины, выпущенные в начале 1960-х годов, и их существование, несомненно, обусловлено задачами, в основном не имеющими ничего общего с нападением на Россию и ее союзников. Как альянс, НАТО не готова к проведению крупной наземной наступательной операции в Европе.

Также и способность России демонстрировать мощь на западе значительно понизилась со времени разгара «холодной войны». В состав группы советских войск в Германии когда-то входило 24 дивизии и более 4000 танков. По оценкам Стокгольмского международного института исследований проблем мира и Международного института стратегических исследований, оборонный бюджет России приблизительно равен 60 миллиардам долларов США, что соответствует 3,5% российского ВВП и составляет лишь небольшую часть тех средств, которые тратят на оборону США¹⁴. В то время как Россия сохраняет военное присутствие в некоторых бывших советских республиках, не все из дислоцированных там российских сил способны к демонстрации силы. На некоторые из них возложены задачи,

⁸ Judy Dempsey, "NATO's Noble Words Go for Naught," // *The International Herald Tribune*, November 8, 2011. Also available at: www.nytimes.com/2011/11/08/world/europe/08iht-letter08.html

⁹ John Vandiver, "U.S. Army's Last Tanks Depart from Germany," // *Stars and Stripes*, April 4, 2013.

¹⁰ James Blitz, "British Army Gears Up for Painful Challenge," *Financial Times*, July 6, 2012. As of July 7, 2012 available at: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9f374a72-c77b-11e1-85fc-00144feab49a.html#axzz1zsUIw5xx>

¹¹ Neil Tweedie and Thomas Harding, "Diamond Jubilee: The Queen No Longer Rules the Waves," // *The Telegraph*, June 1, 2012. As of July 7, 2012 available at: http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/the_queens_diamond_jubilee/9305678/Diamond-Jubilee-The-Queen-no-longer-rules-the-waves.html

¹² F. Stephen Larrabee and Peter A. Wilson, "NATO's Shrinking Resources," *The International Herald Tribune*, May 16, 2012. As of July 7, 2012 available at: <http://www.nytimes.com/2012/05/17/opinion/natos-shrinking-resources.html>

¹³ Eleanor Beardsley, "Is the French Military Stretched Too Thin?" NPR, August 2, 2011. As of July 7, 2012, available at: <http://www.npr.org/2011/08/02/138892701/some-worry-french-military-stretched-too-thin>

¹⁴ Jim Nichol, "Russian Military Reform and Defense Policy," (Washington: Congressional Research Service, August 24, 2011), p. 30.

связанные с содержанием и эксплуатацией системы раннего предупреждения о ракетном нападении, а у других нет возможностей для переброски авиатранспортом.

Россия относительно быстро достигла своих целей в августовской войне 2008 года с Грузией, но этот конфликт также выявил слабые места, которые потом открыто обсуждались в Москве, в том числе и проблема устаревших вооружений и боевой техники, сбои в структурах командования и управления, а также в координации между родами и видами войск и неудачи в разведке¹⁵. Все это привело бы к гораздо более серьезной ситуации, окажись российские военные перед лицом более дееспособного противника, чем грузинские вооруженные силы. Российским силам не удалось подавить даже те скромные ПВО, которые имелись у Грузии. В результате был сбит бомбардировщик Ту-22М3 ВВС России. Неспособность интегрировать воздушные и наземные боевые операции стала бы большой проблемой для российских войск, если бы они столкнулись с равным противником.

Таким образом, в то время как Россия обладает возможностью проецировать силу на слабых соседей, ее обычные вооруженные силы не представляют серьезную угрозу для НАТО, как и обычные вооруженные силы НАТО не представляют сегодня серьезную угрозу для России¹⁶.

III. Почему сохраняется сдерживание

Так почему же сохраняется сдерживание? Причины этого многогранны и имеют исторические корни, как это и следовало ожидать от сложных отношений ведущих держав.

III.1. Разногласия по региональным и международным вопросам

Во-первых, между Соединенными Штатами и Россией сохраняются реальные разногласия. Эти разногласия в основном связаны с регионами вблизи России, а также с тем, как международное сообщество должно решать проблемы, возникающие в результате событий в таких государствах, как Ливия, Сирия и Иран, и должно ли оно их вообще решать. Москва утверждает, а Вашингтон отвергает, что у России есть право на привилегированную сферу влияния в региональных вопросах¹⁷. Цель России – окружить себя дружественными государствами, над которыми Москва частично бы доминировала, что возможно

¹⁵ Roger N. McDermott, "Russia's Conventional Armed Forces and the Georgian War," // *Parameters*, Spring 2009, p. 67, and Simon Saradzhyan, "Conflict Exposes Obsolete Hardware," // *The Moscow Times*, 17 August 2008.

¹⁶ Юрий Федоров, «Эта гонка не для нас». // *Огонек*, 2011, № 30.

¹⁷ Andrew Kramer, "Russia Claims Its Sphere of Influence in the World," // *New York Times*, September 1, 2008, p. A6. Helena Cooper and Nicholas Kulish, "U.S. Rejects 'Sphere of Influence' for Russia," // *New York Times*, February 2, 2009 p. A7.

противоречит американской политике продвижения демократии, суверенитета и независимости этих государств. России видится «окружение». США преследует «призрак Ялты». Вашингтон усматривает в действиях Москвы ползучее восстановление российской империи¹⁸.

Эти разногласия дали о себе знать вскоре после распада СССР и были связаны с широким кругом вопросов в отношениях между Россией и ее бывшими соседями по Советскому Союзу. Россия взяла на себя проведение того, что Москве предоставлялось как операции по поддержанию мира в зонах конфликтов на территории бывшего Советского Союза, в которых она действовала либо самостоятельно, либо с помощью механизма Содружества Независимых Государств (СНГ)¹⁹. Некоторые из действий Москвы представлялись Вашингтону не чем иным, как усилиями, направленными на доминирование над соседними странами, что США не могут ни оправдывать, ни узаконить. Вместо этого США поддержали принципы демократии и самоопределения.

Москва рассматривает политику Вашингтона, как попытку поощрить антироссийские силы (и содействовать «цветным революциям» против пророссийских правительств) на границах России. Российские аналитики утверждают, что Россия заинтересована в мирном развитии соседних государств и их территориальной целостности больше любой другой страны и что экономическое развитие этих стран требует более тесной интеграции с Россией, которая обладает крупнейшей экономикой в регионе. Таким образом, большинство российских экспертов и политиков считают, что отказ США признать привилегированное право России сохранить свое влияние на бывшей территории Советского Союза является необоснованным и противоречит как интересам России, так и долгосрочным интересам ее соседей.

Однако эти конфликты не являются неразрешимыми. В недавнем российско-американском исследовании, посвященном особенностям двусторонних отношений, признается, что разногласия по постсоветскому пространству представляют собой «мину», которая может «взорваться». Однако это исследование отвергает предположение о том, что различия в интересах двух стран в этом регионе являются «фундаментальными и, следовательно, непримиримыми». Авторы приходят к выводу о том, что «степень остроты двусторонних противоречий в этом вопросе не может быть объяснена факторами, которые неизменно присущи этим двум странам или международной системе»²⁰.

Следует также отметить, что обе страны разделяют всеобъемлющий интерес в сохранении общей стабильности на постсоветском пространстве, а также в том, чтобы не допустить коллапса какого-либо из национальных государств в этом регионе, поскольку следствием неспособности государства являются гуманитарные катастрофы, потоки беженцев, и терроризм.

¹⁸ С. Чарап и М. Троицкий, «Российско-американские отношения на постсоветском пространстве: Преодолевая игры с нулевой суммой», Доклад Рабочей группы по вопросу о будущем российско-американских отношений. Кембридж, штат Массачусетс, 2011, с. 13-14.

¹⁹ Юрий Морозов, «Военно-политические аспекты национальных интересов США в Арктике и вызовы для региональной стабильности». // Россия и Америка в XXI веке, 2010, № 3.

²⁰ С. Чарап и М. Троицкий, «Российско-американские отношения на постсоветском пространстве»...

Более того, будучи реальными и зачастую значительными, разногласия по поводу политики в отношении Евразии не относятся к категории вопросов, затрагивающих выживание Соединенных Штатов или России как государств, а, следовательно, имеют совершенно иной характер, чем разногласия, являвшиеся движущей силой «холодной войны» и приведшие к возникновению состояния взаимного ядерного сдерживания.

Второй набор повторяющихся разногласий в отношениях между Соединенными Штатами и Россией относится к разногласиям по вопросу о том, как международному сообществу надлежит реагировать на те озабоченности, связанные с соблюдением прав человека или нераспространением, которые возникают в результате кризисных ситуаций в государствах. Соединенным Штатам представляется, что Россия пытается замедлить, предотвратить или ослабить международные действия по разрешению этих кризисов. Москва же усматривает в действиях Вашингтона стремление использовать свою мощь для наказания или смещения правительств других стран и расширения своего влияния, зачастую в ущерб интересам союзников и друзей России. Эти разногласия ведут к существенным последствиям. Например, обзаведется Иран ядерным военным потенциалом или нет, будет иметь значительное влияние на безопасность США, России и международного сообщества в целом. Однако невозможно представить себе, чтобы эскалация в этих вопросах достигла уровня, при котором в игру были бы вовлечены ядерные силы США и России.

Тем не менее, многие российские эксперты усматривают вероятность некоего более масштабного международного столкновения с Соединенными Штатами, оправдывающего сохранение опоры на ядерное сдерживание. Они считают, что без сдерживания, которое осуществляют ядерные силы России, США воспользуются своей военной и экономической мощью для того, чтобы доминировать в международных отношениях и добиться гегемонии, которая могла бы подорвать интересы России. Некоторые эксперты даже опасаются, что военная интервенция, возглавляемая США и аналогичная операциям в Ираке или Ливии, может представлять угрозу для самой России. Эта вера в возможность более масштабного международного столкновения зиждется большей частью на теоретических предпосылках, однако она возникает в ответ на определенные действия со стороны США и на политику, которую Вашингтон ведет с 1991 года.

Основной теоретической предпосылкой с российской стороны является то, что Соединенные Штаты являются единственной супердержавой, которая доминирует на международной арене в экономической и военной сфере, и что политика, проводимая Вашингтоном, в значительной степени обусловлена желанием сохранить эту позицию. По мнению этих российских аналитиков, данные гегемонистские цели могут быть достигнуты только путем обеспечения безопасности своей зоны влияния и расширения этой зоны, ограничения развития стран, которые являются потенциальными конкурентами, а также содействия смене режима в странах, проводящих политику, которая противоречит интересам Соединенных Штатов Америки.

В качестве доказательства эти эксперты приводят примеры из политики США. Например, Соединенные Штаты начали процесс расширения НАТО на восток после вывода

российских войск из Восточной Европы и запуска программы «Партнерство ради мира» (ПРМ). Вопреки тому, что Москва расценила как данное устное обязательство не расширять границы НАТО по направлению к России, североатлантический альянс принял в свои ряды не только все страны Восточной Европы, но и некоторые государства, ранее являвшиеся советскими республиками. До августа 2008 года Украина и Грузия были активно вовлечены в этот процесс, хотя перспективы их вступления в НАТО остаются неясными. Некоторые в России считают, что США действовали как победитель в «холодной войне», поспешно захватывая пространство, которое освободилось от советского влияния, вытесняя Россию несмотря на то что она выбрала путь демократического развития. В последнее время у некоторых российских аналитиков сложилось мнение, что осуществленные под руководством США вторжение в Ирак в 2003 году и свержение правительства Каддафи в Ливии также являются свидетельством усилий Вашингтона, направленных на укрепление власти и влияния во всем мире.

Хотя российские озабоченности искренние, их следует рассматривать в контексте. Бывший американский сенатор Билл Брэдли поведал, что, по его мнению, явилось истоком недопонимания, возникшего между государственным секретарем США Джеймсом Бейкером и президентом СССР Михаилом Горбачевым²¹. После разговора с некоторыми из тех, кто участвовал в их переговорах, Брэдли пришел к выводу, что Бейкер обязался не перемещать силы НАТО в восточную Германию в случае объединения германских государств, но ничего не сказал о других государствах²². Горбачев и сам признал, что в мае 1990 года, когда он согласился на то, что объединенная Германия будет состоять в НАТО, никто не мог и предположить, что речь пойдет о других государствах – бывших членах советского блока. «Сама идея того, что НАТО, возможно, будет расширяться, в том числе и в страны, состоявшие в этом союзе, казалась в то время совершенно абсурдной»²³. Когда договоренность об объединении Германии была достигнута, ни Советский Союз, ни Варшавский договор еще не были распущены. При формировании политики по отношению к России США необходимо принимать во внимание точку зрения Москвы на расширение НАТО. В то же время Москва должна признать, что НАТО сильно отличается по характеру и возможностям от того, что этот альянс представлял в 1990 году, и что его расширение не представляет серьезной военной угрозы для российской территории.

Хотя эти вопросы имеют важное значение и не исчезнут завтра, масштабы разногласий между Соединенными Штатами и Россией, конечно же, далеки от уровня противоречий времен «холодной войны». В целом, нет никаких сомнений в том, что лишь некоторые из угроз безопасности, перед лицом которых оказались Россия и США, проистекают из политики наших стран по отношению друг к другу. Нет сомнений в том, что эти угрозы потребуют от обеих стран поддержания боеспособности обычных вооруженных сил

²¹ Bill Bradley, "A Diplomatic Mystery," *Foreign Policy*, September/October 2009.

²² Согласно изданным в России описаниям переговоров по объединению Германии, тогдашний западногерманский канцлер Гельмута Коля действительно говорил Горбачеву, что НАТО не должно расширяться. «НАТО не должны расширять сферу своей деятельности», заявил Коля Горбачеву 10 февраля 1990 года. «Из разговора один на один М.С. Горбачева с Г. Колем 10 февраля 1999 г.» Сборник документов. 1986-1991 Михаил Горбачев и германский вопрос. // *Весь Мир*, Россия, 2006, с. 339.

²³ Uwe Klusmann, Matthias Schepp, and Klaus Wiegrefe, "NATO's Eastward Expansion: Did the West Break Its Promise to Moscow?" // *Der Spiegel*, November 26, 2009.

в течение многих лет. Однако нам представляется маловероятной перспектива того, что обычные вооруженные силы двух стран станут представлять серьезную угрозу территориям друг друга. Сдерживание угроз интересам России со стороны США или любой российской угрозы американским интересам, не должно быть ядерным.

III.2. Неприятие риска и институциональная инерция

Второй широкий набор причин для сохранения сдерживания включает в себя неприятие риска и институциональную инерцию. Если следовать логике неприятия риска, то мы придем к выводу, что именно сдерживание позволило сохранить мир в самые темные дни «холодной войны». Учитывая масштабность ставок и неопределенность того, как будут развиваться отношения между США и Россией (кто бы мог представить в 1986 году, какими эти отношения окажутся в 1991 году?), сохранение статус-кво может показаться рациональным и разумным. Кроме того, неприятие риска подкрепляется профессиональными инстинктами и операционными навыками военных стратегов, которые получают зарплату за то, чтобы готовиться к худшему. На протяжении десятилетий американцы и русские постоянно смотрели друг на друга из ракетных шахт, с палуб подводных лодок, и командных пунктов систем раннего предупреждения о ракетном нападении. Даже после очень значительного сокращения своих арсеналов Россия и Соединенные Штаты сохраняют поражающие воображение военно-ядерные потенциалы. Сосредоточение политики национальной безопасности на самом сильном из потенциальных противников не лишено логики.

Кроме того, для учреждений, основанных для создания и поддержания ядерных арсеналов «холодной войны», характерна институциональная инерция. И в Соединенных Штатах, и в России есть большие научно-исследовательские учреждения, производственные предприятия и воинские части, в которых десятки и сотни тысяч людей заняты производством, эксплуатацией и обслуживанием ядерного оружия и средств его доставки. На это расходуется миллиарды и даже десятки миллиардов долларов каждый год. У этих учреждений есть собственные интересы и предпочтения, свои стандартные операционные процедуры. Именно экспертные знания сотрудников этих учреждений во многом ложатся в основу тех решений, которые США и Россия принимают в ядерной области. Подобно супертанкерам, этим учреждениям непросто изменить свой курс.

В то же время крайне важно понять, что риски, сопряженные с отказом от изменений, еще больше велики. Людям и системам, которые они создают, по своей природе свойственно ошибаться. Следование оперативно-стратегическим планам, которые предусматривают однозначную готовность к запуску друг против друга тысяч единиц ядерного оружия, способных повлечь за собой гибель сотен миллионов жизней, при отсутствии причин, оправдывающих конфликт, таит в себе риски, совершенно несоизмеримые с тем, что ставится на кон в подобном противостоянии.

IV. Содействие эволюционному продвижению за пределы сдерживания

То, что США и Россия продолжают осуществлять ядерное сдерживание друг друга по сей день, является следствием отношений, в которых наши две страны находились на протяжении десятилетий. Если бы не шрамы оставленные «холодной войной», то вряд ли какая-либо из двух сторон сделала выбор в пользу тех отношений, в которых они сейчас состоят²⁴. И просто взять и отмахнуться от этих шрамов не представляется возможным. Но можно, по крайней мере, признать, что продолжающееся взаимное сдерживание несоразмерно тем разногласиям, которые остаются между двумя странами, и представить пути для продвижения к иным стратегическим отношениям и к иному стратегическому позиционированию.

Очевидно, что сам факт наличия у сторон способности нанести огромный ущерб друг другу не делает безусловной необходимость взаимного сдерживания. Соединенные Штаты и Франция тоже способны уничтожить друг друга с помощью ядерного оружия. Однако ни Вашингтон, ни Париж не обеспокоены этим фактом и не исходят из него при осуществлении военного планирования. США и Франция являются союзниками, разделяют многие ценности и имеют ряд общих целей, но они не всегда во всем согласны, и эти разногласия бывают острыми. Тем не менее, невозможно представить использование или даже потрясение ядерным оружием в американско-французских отношениях, поскольку подобные действия были бы совершенно несоразмерны тому, что оказывается на кону в обеих странах при возникновении между ними каких-либо разногласий. Какие действия могли бы подтолкнуть США и Россию к такого рода отношениям?

Интересно, что некоторые из самых сильных средств для изменения представлений о характере отношений располагаются вне стратегической сферы. Для выхода за рамки отношений, построенных на взаимном ядерном сдерживании, требуется улучшение политического и экономического сотрудничества, а также большая транспарентность в военном планировании и доктринах. В то же время, обе стороны должны подумать, как лучше перейти к более стабильному оперативно-стратегическому ядерному планированию. Улучшение стратегического сотрудничества и снижения ядерной угрозы могут оказывать благотворное воздействие друг на друга в течение всего цикла снижения напряженности точно таким же образом, как сочетание идеологической вражды и увеличение ядерных арсеналов повышали напряженность во времена «холодной войны». Начнем с рекомендаций, направленных на политическое, экономическое и разведывательное сотрудничество, а затем обратимся к рекомендациям в отношении оперативно-стратегического ядерного планирования и противоракетной обороны.

²⁴ Интересно представить, какими были бы отношения между США и Россией, если бы в России не победила социалистическая революция. Вполне вероятно, что столкновение интересов было бы меньшим, и, конечно же, было бы меньше конфликтов. Соединенные Штаты являются морской державой, а Россия является континентальной державой. Как отмечалось ранее, Соединенные Штаты в основном покупатель природных ресурсов, а Россия в основном продавец. В сфере безопасности ни одно, ни другое государство не имеет важных интересов в пограничных регионах друг друга.

IV.1. Расширение сотрудничества за пределы ядерной сферы

IV.1.A. Углубление политической координации

Соединенные Штаты и Россия должны активизировать усилия, чтобы достичь понимания политических взглядов друг друга, работать вместе в сферах, где их интересы совпадают, и найти способы, чтобы преодолеть разногласия там, где налицо конфликт интересов. В частности, механизмы проведения регулярных встреч на высоком уровне, в ходе которых осуществляется контроль широкого спектра совместной деятельности, могут подвинуть бюрократию на достижение результатов в соответствии с конкретными графиками, а также помогут выстраивать личные отношения между высокопоставленными чиновниками, чтобы подобное сотрудничество вошло у них в привычку (заметным примером того, какого успеха можно добиться при помощи такой системы, явилась совместная работа по укреплению физической безопасности ядерного оружия и материалов в России. Осуществление этих работ предусматривало личную ответственность, систему оценки показателей и сроки выполнения.) Следует продолжить работу российско-американской двусторонней Президентской комиссии, созданной президентами Обамой и Медведевым. В рамках этой комиссии следует рассмотреть возможность возвращения к практике 1990-х годов, когда вице-президент США и премьер-министр России встречались два раза в год для осуществления контроля за работой комиссии и мотивировали рабочие группы этого органа на достижения конкретных результатов сотрудничества.

IV.1.B. Углубление экономической интеграции

Соединенным Штатам и России следует расширять двустороннюю торговлю и экономическое сотрудничество.

Жители России хорошо помнят примеры подобного сотрудничества. Несовместимость идеологий в 1930-х годах не помешала экономическому сотрудничеству между Соединенными Штатами и Советской Россией. Отчасти благодаря этому сотрудничеству Советский Союз смог проводить политику индустриализации. При поддержке США были построены ДнепрогЭС на Украине, автомобильный завод имени Ленина в Москве, горьковский автомобильный завод в современном Нижнем Новгороде, Сталинградский тракторный завод и ряд других тракторных заводов, а также Магнитогорский металлургический комбинат. В начале Второй мировой войны, Соединенные Штаты приняли закон о ленд-лизе. Он был принят в марте 1941, а к ноябрю того же года уже пошел поток помощи Советскому Союзу. Этот акт получил официальное название «Закон по обеспечению защиты Соединенных Штатов», и это позволило правительству США в целях защиты собственных интересов оказать помощь идеологическому сопернику для продвижения к общей цели – разгрому нацистской Германии.

Сравните те масштабы с текущим объемом торговли между США и Россией, и он покажется вам ничтожным. Текущие объемы американо-российской торговли составляют

лишь треть процента общего экспорта из США и немногим более одного процента импорта в США в 2011 году. На тот год Россия была седьмой по величине экономикой мира, но при этом лишь тридцать седьмым по объему экспортным рынком Америки²⁵. (Статистический обзор двусторонних отношений представлен в приложении.) Удельный вес США в российской внешнеторговой деятельности выше, но только благодаря тому, что масштабы экономики России меньше. При этом доли США все равно не достаточно для того, чтобы отнести Соединенные Штаты к числу ведущих торговых партнеров России.

Спросите американца: владеет ли он каким-либо потребительским товаром, произведенным в Корее (*Samsung*), Германии (*Volkswagen*), Франции (*Bic*) или даже в Финляндии (*Nokia*), и он скорее всего ответит утвердительно. При этом, мало кто из американцев сможет назвать российский товар, которым он владеет, или даже, о котором он просто слышал. В то время как россияне больше знакомы с американскими товарами, они не покупают их в много. Дефицит торгового баланса составляет 4 к 1 в пользу российского экспорта. На Соединенные Штаты пришлось менее 4% внешней торговли России в 2011 году²⁶. Проще говоря, США и Россия не очень-то материально заинтересованы в экономическом успехе друг друга.

Как можно поспособствовать углублению экономического сотрудничества? Необходимо снять барьеры в торговле с обеих сторон. В результате усилий и Российской Федерации, и Соединенных Штатов Россия стала новым членом Всемирной торговой организации в середине 2012 года. Но, отменив принятую в разгар «холодной войны» поправку Джексона – Вэника, Конгресс США одобрил акт Магнитского, предназначенный для наказания российских чиновников, которые, по мнению Вашингтона, нарушают права человека. Рассерженная реакция российской стороны не заставила себя долго ждать. Российский парламент принял закон, который предусматривает не только санкции против американских чиновников, но и запрещает усыновление российских сирот американскими гражданами. Если эти и другие препятствия удастся преодолеть, то, по подсчетам американских экономистов, экспорт американских товаров и услуг в Россию может удвоиться²⁷.

Защита прав человека – похвальная задача, и Соединенные Штаты должны выступать за это по мере возможности. Однако расширение торговых связей и сотрудничества также могут послужить улучшению ситуации с соблюдением прав человека. Кроме того, России придется признать, что в отсутствии приверженности к защите частной собственности и верховенству закона, западные инвестиции не будут расти, а перспективы выхода за рамки

²⁵ Remarks by U.S. Deputy Secretary of State William J. Burns, cited in “Strengthening Economic Ties with Russia,” // *Voice of America*, October 8, 2011.

²⁶ Импорт и экспорт России в январе – декабре 2011 года, Федеральная таможенная служба, 6 февраля 2011 года. Доступно по адресу: http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=15581&Itemid=1981

²⁷ Экспорт американских товаров в Россию может удвоиться после присоединения России к ВТО, увеличившись с 9 миллиардов долларов в 2008 году до 19 миллиардов долларов. Экспорт услуг из США, вероятно, вырастет так же быстро, как торговля товарами. Gary Clyde Hufbauer, “The Impact of Russia PNTR and WTO Accession on the United States,” presentation at conference “The Russian Economy and US-Russia Relations” at Peterson Institute on April 15, 2011..

углеводородной экономики останутся туманными²⁸. Устранение торговых ограничений со стороны США и большее уважение к верховенству закона с российской стороны являются единственным эффективным сочетанием средств для расширения экономического взаимодействия. Вполне возможно, что подобное сочетание также приведет к улучшению ситуации с соблюдением прав человека.

В эпоху глобализации изменилась роль экономических отношений. Общая заинтересованность в здоровой и растущей мировой экономике превосходит различия в экономических системах. Транснациональные корпорации, работающие в производственном и финансовом секторах, связывают большинство стран мира экономическими связями. Любой военный конфликт нарушает эти связи и наносит значительный экономический ущерб. Необходимость поддержания стабильности мировой экономики действительно стала сдерживающим фактором в военных конфликтах. Наблюдается также положительная динамика в развитии экономических связей между Россией и Европейским Союзом. Эта экономическая основа делает военный конфликт между Россией и НАТО практически невыносимым.

Экономическая интеграция не исключает возможность конфликта (как это наглядно продемонстрировала Первая мировая война), но она способствует сбалансированности соображений и позволяет взглянуть на неизбежно возникающие разногласия в перспективе. В настоящее время экономическая чаша весов российско-американских отношений практически пуста, что приводит к преувеличению важности разногласий, которые существуют между двумя странами в других сферах.

Если бы в ответ на призыв российского премьер-министра Дмитрия Медведева к созданию экономических модернизационных альянсов с западными странами, Соединенные Штаты инвестировали в усилия России по преодолению зависимости экономики от нефти и газа, то американские компании могли бы принять участие в проектах в следующих областях, которые правительство России считает наиболее перспективными для развития: нанотехнологии, фармацевтика, ядерная энергетика, биотехнологии и энергосбережение. Все эти отрасли выиграют от сотрудничества с Соединенными Штатами. Продажи американского оборудования и технологий российским компаниям, работающим в этих секторах, могут составить миллиарды долларов. В частности, в области ядерной энергетики расширение сотрудничества США и России могло бы открыть возможности для получения существенной прибыли обеими странами, укрепить технологическую и физическую безопасность, а также режимы нераспространения²⁹.

²⁸ А. Давыдов, «Российско-американская торговля: состояние, проблемы и перспективы». // Россия и Америка в XXI веке, 2007, № 2. <http://www.rusus.ru/?act=read&id=48>. См. также В. Зволинский, «Основные проблемы российско-американской торговли», Институт США и Канады РАН, 1999. // <http://www.iskran.ru/russ/works99/zvolinskiy.html>.

²⁹ Matthew Bunn et al., *Promoting Safe, Secure, and Peaceful Growth of Nuclear Energy: Next Steps for Russia and the United States* (Cambridge, Mass.: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, and Russian Research Center “Kurchatov Institute”, October, 2010). <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/20476/>.

IV.1.B. Сотрудничество разведывательных ведомств по ответу общим вызовам

Расширение и углубление сотрудничества в области разведки и обороны могли бы существенно улучшить отношения между Соединенными Штатами и Россией в целом. Спецслужбы России и США работают друг против друга на протяжении десятилетий. Однако и Соединенные Штаты, и Россия заинтересованы в разрешении многих серьезнейших проблем безопасности, с которыми столкнулись обе страны, включая распространение ядерного оружия, терроризм, торговлю наркотиками и угроза со стороны несостоявшихся государств. Если объединить в критических точках ту информацию, которой обладают спецслужбы США и России, то подобное сочетание могло бы сыграть важную роль в решении этих проблем. Например, на момент написания данной работы и США, и Россия были особенно заинтересованы в том, чтобы контроль над химическим оружием Сирии был сохранен, а также в том, чтобы радикальные джихадисты не установили контроль над значительной частью этой страны. Решению обеих этих проблем как раз и могли бы способствовать сбор разведывательной информации и проведение операций, даже несмотря на то, что у США и России сохраняются разногласия в вопросе того, как международное сообщество должно реагировать на сирийский кризис.

IV.2. Изменения в оперативно-стратегическом планировании применения ядерного оружия и обороне

IV.2.A. Большая транспарентность

В качестве одного из первых шагов, сопряженных с небольшим риском, но при этом позволяющих отойти от взаимного ядерного сдерживания, Соединенные Штаты и Россия могли бы сделать свои ядерные силы и запасы более прозрачными друг для друга. Большая транспарентность в вопросах текущей дислокации и ядерного планирования будет способствовать укреплению взаимного доверия и подвигнет обе стороны ближе к отношениям нового рода.

Новый договор по СНВ ознаменовал собой прогресс в области двустороннего контроля над вооружениями. Однако предусмотренные этим соглашением требования к транспарентности имеют свои границы. Москве и Вашингтону следует раскрыть больше информации в следующем раунде контроля над ядерными вооружениями, включив в него обмен данными по нестратегическому ядерному оружию.

Соединенные Штаты и Россия должны, наконец, создать совместный Центр обмена данными, о создании которого президенты США и России договорились более десяти лет

назад³⁰. Даже если функции этого центра будут ограничены тем, о чем первоначально договорились лидеры двух стран, а именно обменом уведомлениями о пусках и данными по контролю над вооружениями, то это все равно станет очень весомым вкладом в укрепление доверия между Соединенными Штатами и Россией. Дальнейшее развитие совместного Центра обмена данными, в том числе обмен в режиме реального времени информацией, получаемой радарными системами раннего предупреждения двух стран, стало бы важным шагом на пути к устранению недоразумений в этой сфере. В этой связи стоит вспомнить предложение, сделанное президентом Путиным в 2007 году. Оно заключалось в том, чтобы открыть центры обмена данными в Москве и Брюсселе³¹. То, что первоначальное российско-американское соглашение предусматривало участие представителей других стран в работе этого центра, также имеет крайне важное значение. Реализация этого положения стала бы шагом к преобразованию формата переговоров по сокращению ядерных вооружений из двустороннего в многосторонний. Прикомандирование офицеров связи двух стран к стратегическим командованиям друг друга также может оказаться полезным, как и проведение совместных учений.

Несмотря на прекрасные результаты раскрытия друг другу данных в рамках соглашений о контроле над вооружениями, есть еще много информации о ядерном оружии России и США, которая остается без нужды засекреченной. Достигнутые на уровне президентов двух стран соглашения призывают к обмену данными о том, каким количеством ядерного оружия, каждая из сторон обладает. Однако на деле такой обмен никогда не производился (хотя Соединенные Штаты недавно рассекретили информацию о количестве ядерного оружия в своих арсеналах). Схожая ситуация и с соглашением о покупке США у России 500 метрических тонн высокообогащенного урана, а также с соглашением об утилизации каждой из сторон 34 метрических тонн оружейного плутония. Соединенные Штаты и Россия не обменялись заявлениями об общем объеме имеющихся у каждой из стран запасов расщепляющегося материала (Соединенные Штаты декларируют эти данные публично и только недавно обновили данные о своих запасах плутония.). Не проводила ни одна из двух стран и верификации демонтажа ядерных боеголовок друг друга. И это несмотря на то, что обе страны уже, вероятно, демонтировали тысячи единиц этого оружия. Соединенным Штатам и России следует работать вместе для того, чтобы выстроить структуру, обеспечивающую прозрачность ядерного оружия и запасов расщепляющихся материалов. Такая структура поможет укрепить взаимное и международное доверие и устранил связанные с секретностью препятствия на пути совместного сотрудничества, нацеленного на то, чтобы уменьшить до минимума, консолидировать и обезопасить ядерные запасы.

Срок действия рамочного соглашения о совместном уменьшения угрозы (СУУ) от 1992 года истек. Пришедшее ему на смену соглашение предполагает ограничение сферы совместной деятельности по уменьшению угрозы в России, но допускает расширение российско-американского сотрудничества по СУУ с третьими странами. России и США следует работать вместе над тем, чтобы гарантировать сохранение достигнутых

³⁰ Павел Золотарев. Противоракетная оборона: история и перспективы, // Россия в глобальной политике, 2008, № 3 (май-июнь).

³¹ Виктор Есин. Действие и противодействие // Россия в глобальной политике, 2009, № 1 (январь-март).

в обеих странах в течение последних двух десятилетий важных улучшений в области физической ядерной безопасности посредством эффективного технического обслуживания и модернизации, достаточного финансирования, и действенного регулирующего надзора. Кроме того, опираясь на свой совместный опыт в области СУУ, наши две страны могли бы способствовать укреплению физической ядерной безопасности в других странах. Это позволит и провести важную работу и укрепить доверие между США и Россией.

Россия и США могли бы также обсудить свои долгосрочные планы по развертыванию стратегических систем. Это может помочь минимизировать опасения каждой из сторон, что другая скрытно добьется преимущества в стратегической сфере.

IV.2.Б. Коррекция доктрин и боевой подготовки

Соединенные Штаты и Россия уже заявили о том, что их ракеты не нацелены друг на друга на ежедневной основе. Это является отходом от практики времен «холодной войны», что свидетельствует об изменении характера отношений. Тем не менее, нацеливание ракет можно произвести за считанные минуты. При этом и в положениях доктрин, и в ходе боевой учебы акцент делается на то, что наши две страны являются потенциальными противниками. Обеим сторонам следует регулярно обсуждать свои ядерные доктрины и планы друг с другом. Любое положение предлагаемой доктрины или плана, которое вызывает у другой стороны особую озабоченность, должно быть открыто для обсуждения, уточнения и возможной модификации.

Военные двух стран продолжают подготовку к войне друг против друга. Например, Россия регулярно посылает бомбардировщики дальнего действия в тренировочные полеты, учебной целью которых являются Соединенные Штаты. Российские вооруженные силы также неоднократно имитировали применение ядерного оружия в войне с НАТО. В прошлом Соединенные Штаты также проводили аналогичные учения. Таким образом, вооруженные силы двух стран посылают друг другу мощные сигналы о том, что они по-прежнему рассматривают друг друга как противника и готовятся к тому, что однажды они снова могут стать врагами. При проведении анализа затрат и выгод от таких элементов боевой подготовки и США, и Россия должны учитывать, стоит ли получаемый в ходе подобного обучения опыт тех тренировок, которые в результате возникают в отношениях между двумя странами. Возможно, военным двух стран стоит обсудить друг с другом, что они думают на сей счет. Кроме того, гражданские лидеры должны оценить, насколько такие учения согласуются с соответствующими национальными интересами и политикой.

Следует проводить больше совместных учений. Военные США и России уже проводят совместные учения, отрабатывая борьбу с терроризмом и другие сценарии, в которых вооруженным силам двух стран, возможно, придется взаимодействовать. В идеале базовые отношения между Соединенными Штатами и Россией должны дойти до такого уровня, при котором подобное совместное обучение станет более важной частью подготовки любого военнослужащего, чем любое из тех учений, которые по-прежнему будут направлены на подготовку к возможной войне между нашими двумя странами.

В частности, мы рекомендуем сторонам проводить совместные учения по предотвращению и реагированию на возможные атаки кибертеррористических сетей на пункты ядерного командования и управления, а также на системы раннего предупреждения, спланированные с целью провоцирования ядерного конфликта. Личный состав вышеупомянутого совместного Центра обмена данными мог взять на себя разработку сценариев подобных учений.

Эти изменения могут оказывать влияние на личном уровне. Если в ходе своей боевой учебы российские и американские пехотинцы, летчики и моряки усваивают, что их страны являются врагами, то это неизбежно повлияет на их оперативные и стратегические решения. Более интенсивный диалог между военными, а также совместная профессиональная подготовка и обучение могут помочь преодолеть ту воинственность, которая сохраняется вопреки стратегической логике.

IV.2.B. Сотрудничество в области противоракетной обороны

Создается впечатление, что в настоящее время Москва и Вашингтон погрязли в разногласиях по противоракетной обороне. Эти разногласия вредят политической составляющей двусторонних отношений и партнерству по другим вопросам. Москва видит в американских планах противоракетной обороны угрозу своим силам сдерживания³² и требует юридически обязательных гарантий того, что ПРО в Европе невозможно будет нацелить на ядерные силы России. Вашингтон же считает, что запланированная система никакой угрозы для российских сил сдерживания не представляет, и предлагает Москве сотрудничество в области противоракетной обороны, но США до сих пор исключают возможность обмена противоракетными технологиями и управление ПРО. Однако существуют реальные возможности развивать подходы, предусматривающие конкретное взаимодействие в области противоракетной обороны, которые могли бы углублять, а не подрывать российско-американское стратегическое партнерство. Кроме того, необходимо, чтобы произошли изменения в мышлении. Следует оставить в прошлом потребность сторон в неограниченных возможностях нацеливания ядерного оружия друг на друга. Такая перемена в мышлении откроет новые области возможного соглашения.

У России – свое видение угрозы, исходящей от стран, где происходит распространение ракетных технологий. По мнению Москвы, эта угроза ограничена ракетами малой и средней дальности. Именно поэтому российское руководство ставит под сомнение необходимость развертывания стратегической обороны против баллистических ракет. США обеспокоены тем, что Северная Корея доказала свою способность осуществить ядерный взрыв и продолжает увеличивать дальность и количество своих баллистических ракет, включая и недавно запущенную в космос ракету. Кроме того, Иран проводит интенсивную работу по баллистическим ракетам, в том числе и в сотрудничестве с

³² Мейнстрим российских оценок воздействия ПРО на стратегическую стабильность представлен в работе Андрея Кокошина «Проблемы стратегической стабильности: Теоретические и прикладные вопросы», 2-е издание, Москва, Россия, Эдиториал УРСС, 2011. ISBN 978-5-354-01378-4.

Северной Корей.

Системы ПРО скорее всего останутся под суверенным контролем государств, которые их развернули. Однако при этом Соединенным Штатам и России следует прийти к общему пониманию того, как должно складываться их сотрудничество по противодействию реальным ракетным угрозам, исходящим от стран, где происходит распространение ракетных технологий. Это сотрудничество должно основываться: а) на принципах комплементарности в работе систем ПРО России и США при отражении ограниченных ракетных нападений со стороны подобных стран-пролиферантов, б) на обмене информацией, поступающей от российских и американских систем раннего предупреждения и слежения.

Интересы обеих стран в этой сфере можно было бы продвигать посредством сотрудничества по следующим проектам:

- Оценка угроз. Меры по снижению риска применения ракетно-ядерного оружия должны осуществляться наряду с созданием упомянутого выше Центра обмена данными, в котором собирались бы сведения, поступающие от систем предупреждения о ракетном нападении. Оба правительства должны рассмотреть шаги для планирования того, как будут характеризоваться угрозы во избежание недоразумений и просчетов.
- Комплементарность в работе систем национальных ПРО. Маловероятно, что Россия и Соединенные Штаты договорятся о создании совместной противоракетной обороны. У такой совместной системы не может быть «двойного ключа». Уровень доверия между Москвой и Вашингтоном недостаточен для того, чтобы они доверили друг другу защиту от ракетного нападения. В то же время, мы можем обеспечить совместимость национальных ПРО, так как это умножит возможности каждой из двух систем. Например, российские средства ПРО могли бы перехватить летящую по одной из определенных траекторий ракету в случае, если это не удастся сделать силам НАТО, или наоборот.
- Разделение ответственности. Взаимодействие двух систем ПРО, вероятно, должно предусматривать разделение зон ответственности для того, чтобы, с одной стороны, избежать «дыр» в противоракетной обороне и ненужного дублирования – с другой. Россия должна нести ответственность за противоракетную оборону своей территории, а Соединенные Штаты и их союзники – своей.
- Интеграция. Взаимодействие в реальном времени между средствами, предназначенными для обнаружения ракет и определения их траекторий, будут оказывать наибольшее влияние на двустороннее сотрудничество. Это взаимодействие потребует слияния соответствующей информации, поступающей от радаров и сенсоров, расположенных на разных базах США и России. Очевидно, что ракеты-перехватчики и другие виды оружия будут оставаться под национальным контролем. Необходимо будет оперативно информировать друг друга об использовании этих средств.

Для реализации этих предложений, стороны должны институционализировать сотрудничество между Россией и США/НАТО по европейской ПРО путем заключения соответствующего соглашения. При этом для достижения соглашения в этой области можно было бы следовать следующему плану:

Во-первых, стороны могли бы подготовить совместное заявление с изложением принципов сотрудничества на основе комплементарности действий российской и американской систем ПРО по защите от ограниченного нападения из стран-пролиферантов.

Принятие российско-американского политического заявления по ПРО может способствовать тому, что архитектура и возможности разворачиваемых систем противоракетной обороны будут обуславливаться характером существующих и возникающих ракетных угроз. Заявление может также включать в себя обязательства по координации реагирования на появление ракетной угрозы, а также по сотрудничеству в отражении ракетного нападения на любую из сторон. Было бы важно, чтобы политическая декларация была открытой для присоединения к ней других государств, которые могут принять решение о вовлечении в ПРО в будущем.

Декларация также может содержать обязательства обеих сторон регулировать темпы развертывания системы противоракетной обороны в Европе в соответствии с появлением ракетных угроз со стороны третьих стран³³.

В дополнение к этому сотрудничеству, которое поможет укрепить доверие, Москве следует отказаться от своего утверждения, что возможности российских вооруженных сил наносить ядерные удары по американским целям не должны быть скованы даже ограниченной ПРО. Подобная позиция больше соответствует экзистенциальному соперничеству времен «холодной войны», чем гораздо более конструктивным взаимоотношениям, которые установились между двумя странами на сегодняшний день.

IV.2.Г. Изменение оперативно-стратегических планов: снижение угрозы нестабильности, уменьшение вероятности ошибки и ложной тревоги

Наконец, Соединенные Штаты и Россия должны пересмотреть свои оперативно-стратегические ядерные планы с тем, чтобы уменьшить и без того чрезвычайно малую вероятность того, что их арсеналы могут быть использованы против другой стороны, например, в результате человеческой ошибки. Оперативно-стратегические ядерные планы США и России должны отражать изменение реалий отношений двух стран в общеполитической сфере и в области безопасности, а также способствовал бы дальнейшему улучшению этих отношений, снижению напряженности и отходу от восприятия друг друга через призму тысяч единиц ядерного оружия, которое обе стороны

³³ Сергей Рогов и другие. «Десять лет без договора по ПРО. Проблема противоракетной обороны в российско-американских отношениях»: научн. докл. М.: Спецкнига, 2012, ISBN 978-5-91891-205-8, Российский совет по международным делам и Институт США и Канады РАН.

держат в готовности к немедленному запуску.

Возможность случайного или непреднамеренного запуска ядерных носителей, в том числе на основе ложной информации, поступившей от системы раннего предупреждения, крайне мала. США и Россия встроили в свои стратегические системы несколько дублирующих друг друга механизмов контроля для предотвращения подобных случаев. Наши страны объявили, что они отказались от ежедневного нацеливания ракет. Тем не менее, у обеих сторон имели место случаи, сопряженные с ошибками или недоразумениями, которые могли бы привести к тяжелым последствиям, если бы их не устранили. Следует рассмотреть целесообразность принятия дальнейших мер в этой области. И сделать это следует не потому, что вероятность ошибки или недоразумения настолько высока, а скорее потому, что последствия подобной оплошности, если они наступят в полном объеме, будут столь огромными. При фундаментальном подходе к этой проблеме было бы целесообразно, если бы политическим лидерам были отведены часы или дни, а не минуты на принятие решений в ядерной области, от которых возможно будет зависеть жизнь миллионов людей.

Авторы ранее вышедших работ рекомендуют провести дальнейшее значительное сокращения стратегических сил, поместить половину оставшегося после сокращения оружия на хранение и увеличить время, требующееся для применения оставшихся развернутыми ракет, до нескольких часов или дней³⁴. Цель подобных мер достойна похвалы. Она заключается в том, чтобы увеличить время, отводимое руководителям для принятия решения, укрепить стратегическую стабильность и не допустить ошибок. К сожалению, если эти предлагаемые меры не будут осуществлены с особой тщательностью, то они сами по себе могут подорвать стратегическую стабильность.

Например, если понижение оперативной готовности ядерного оружия достигается путем снятия боеголовок с носителей и консолидации их на одном объекте хранения, то этот объект может стать привлекательной мишенью для обезоруживающего первого удара. Поэтому меры по увеличению времени принятия решения должны быть тщательно разработаны с тем, чтобы не сделать ядерные силы более уязвимыми для первого удара и не создавать стимулы для потенциально нестабильной гонки для повторного предупреждения во время кризиса.

Проблемы стабильности являются сложными и важными, хотя стабильность может быть не так трудно достичь в описанной нами политической среде, в которой, несмотря на разногласия, Соединенные Штаты и Россия больше не имеют реальной необходимости поддерживать отношения, основанные на угрозе ядерного уничтожения. Решение будет зависеть от конкретных оперативных возможностей, доктрин и планов. Таким образом, военные, а также политические лидеры должны быть вовлечены в разработку и согласование новых подходов.

Президенты США и России должны поручить своим военным экспертам разработку подходов, которые дали бы каждой стороне уверенность в том, что оперативно-

³⁴ Smaller and Safer, A New Plan for Nuclear Postures.// Blair, Bruce et al. Foreign Affairs (USA), Vol. 89, No. 5, September/October 2010.

стратегические ядерные планы другой стороны способствуют укреплению стабильности, максимизируют время для принятия решения, а также снижают вероятность ошибок, не подрывая при этом устойчивость этих сил и не приводя к негативным последствиям. Этим специалистам должно быть поручено разработать подходы, которые позволили бы снять вышеизложенные критические замечания по последствиям снижения готовности ядерных сил к незамедлительному применению, предотвратить возникновения стимулов для удара по этим силам, а также избежать повторного предупреждения в случае кризиса³⁵.

Если такие шаги будут сделаны, то политическая востребованность ядерного оружия в рутинных международных делах уменьшится. Эти меры фактически приведут к тому, что ядерное оружие будет убрано в кладовку, где будет находиться с другими средствами, которые, скорее всего, никогда не применят, но которые все-таки хранятся на всякий случай.

IV.3. Расширение круга стабильности

Россия и США не одиноки в мире. В качестве постоянных членов Совета Безопасности ООН наши страны имеют ряд глобальных обязательств. Обе страны уделяют перво-степенное внимание безопасности своих союзников. Помимо США и России, еще ряд стран обладает ядерным оружием. В конечном счете цель должна заключаться в создании глобальную систему, которая обеспечивала бы безопасность для всех, при этом в меньшей степени опираясь на ядерное оружие и представляя меньшую ядерную опасность.

Многие из шагов, которые мы предложили выше, включая расширение сотрудничества по многим направлениям, повышение прозрачности и другие, следует делать в сотрудничестве с многими странами, уделяя особое внимание взаимодействию с ядерными державами в рамках Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Это расширение круга стабильности должно осуществляться осторожно и размеренно. При этом каждый шаг должен укреплять глобальную безопасность и закладывать фундамент для дальнейших действий.

V. Заключение

Хотя после окончания «холодной войны» многое изменилось в характере стратегических интересов и военных возможностей, отношения между США и Россией по-прежнему основываются на взаимном ядерном сдерживании. Как писали некоторые из авторов данной работы, «Соединенные Штаты и Россия по-прежнему готовы обменяться ядерными

³⁵ Одна из попыток разработать и оценить подобный план представлена в работе Blair et al, “Smaller and Safer,” with its technical appendix, “One Hundred Nuclear Wars: Stable Deterrence Between the United States and Russia at Reduced Levels Nuclear Force Levels Off Alert in the Presence of Limited Missile Defenses,” http://www.globalzero.org/files/FA_appendix.pdf.

ударами, которые причинят ущерб апокалиптических масштабов, став причиной гибели миллионов людей и непостижимого вреда окружающей среде».

Но все может быть и по-другому. В то время как между двумя нашими странами существуют важные разногласия в отношении ценностей, интересов и политики, эти различия несоразмерны с угрозой ядерной войны. Некоторые из сильнодействующих средств, необходимых для исправления этой парадоксальной ситуации, не имеют прямого отношения к ядерному оружию. И все же, изменение оперативно-стратегических ядерных планов в сторону снижения количества и укрепления безопасности может способствовать уменьшению опоры на угрозу взаимного уничтожения. В конечном счете дальнейший прогресс в этой области потребует участия других стран. Тем не менее, Соединенные Штаты и Россия могут поставить перед собой цель добиться таких взаимоотношений, при которых они преодолеют ядерное сдерживание, и начать делать шаги в направлении этой цели.

VI. Приложение: Россия и США с точки зрения друг друга по состоянию на 2012 год.

Категория	Россия с точки зрения США	США с точки зрения России
Ядерное оружие на развернутых стратегических носителях	№ 2 (1 537).	№ 1 (1 800).
Добыча нефти.	№ 1 (10 229 тысяч баррелей в день).	№ 3 (10 142 тысячи баррелей в день).
Добыча природного газа.	№ 2 (651 миллион кубических метров).	№ 1 (769 миллионов кубических метров).
ВВП (по курсу обмена долларов).	№ 9 (1 857 770 миллионов долларов США).	№ 1 (15 094 000 миллионов долларов США).
ВВП (по паритету покупательной способности).	№ 6 (2 812 383 миллиона долларов США. Сразу после Германии.)	№ 1 (15 075 миллиардов долларов США).
Глобальный экспорт.	№ 9 (520 900 миллионов долларов США).	№ 2 (1 497 000 миллионов долларов США).
Глобальный импорт.	№ 17 (322 500 миллионов долларов США).	№ 1 (2 236 000 миллионов долларов США).
Двусторонняя торговля.	№ 20 в списке торговых партнеров США.	№ 8 в списке торговых партнеров России.
Население.	№ 9 (143 миллиона).	№ 3 (314 миллиона).
Общая площадь.	№ 1 (17 098 242 кв. км.)	№ 3 (9 826 675 кв. км.)
Продолжительность жизни.	№ 164 (66,46 года).	№ 51 (78,49 года).