

# ИНДЕКС №4 (18) | 2021 БЕЗОПАСНОСТИ

ПИР-ПРЕСС

## Будущее российско- американского контроля над вооружениями:

принципы взаимодействия и

новые подходы



Главный редактор: В.А. Орлов

Редактор: Н.С. Дегтярев, С.Д. Семенов

Будущее российско-американского контроля над вооружениями: принципы взаимодействия и новые подходы / Ред. Н.С. Дегтярёв, С.Д. Семенов. М.: ПИР-Пресс, 2021. – 18 с. – (Серия «Индекс Безопасности»).

Данный доклад опубликован по итогам серии совместных семинаров ПИР-Центра и Центра стратегических и международных исследований (CSIS, США) под общим названием «Сокращение ядерных рисков в эпоху соперничества великих держав» (12 ноября – 9 декабря 2020). В докладе представлена выжимка взглядов российских и американских экспертов по вопросам стратегической стабильности и очерчены базовые принципы построения перспективной архитектуры контроля над вооружениями. В частности, затронуты вопросы структурирования переговорного процесса, а также перспективы достижения как юридически, так и политически обязательных договорённостей в этой области.

Данный текст и другие материалы можно найти на сайте: <http://pircenter.org/articles>

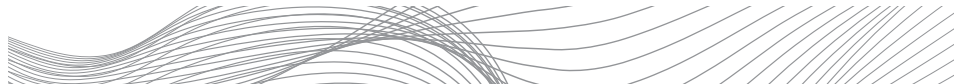
© ПИР-Пресс, 2021

# Оглавление

Главное \_\_\_\_\_ 4

**Хэзер Конли, Владимир Орлов, Евгений Бужинский, Сайрус Ньюлин, Сергей Семенов, Роксана Габидуллина | Будущее российско-американского контроля над вооружениями: принципы взаимодействия и новые подходы \_\_\_\_\_ 5**

Данный доклад опубликован по итогам серии совместных семинаров ПИР-Центра и Центра стратегических и международных исследований (CSIS, США) под общим названием «Сокращение ядерных рисков в эпоху соперничества великих держав» (12 ноября – 9 декабря 2020). В докладе представлена выжимка взглядов российских и американских экспертов по вопросам стратегической стабильности и очерчены базовые принципы построения перспективной архитектуры контроля над вооружениями. В частности, затронуты вопросы структурирования переговорного процесса, а также перспективы достижения как юридически, так и политически обязательных договорённостей в этой области.



## Главное

- **Контроль над вооружениями одинаково нужен как России, так и США.** Создание архитектуры безопасности нового поколения должно быть подкреплено верой обеих сторон в важность контроля над вооружениями.
- **Необходимо как можно скорее возобновить неофициальные консультации по стратегической стабильности.** Предварительная дискуссия не снимет всех вопросов и не означает, что все проблемы могут быть решены одновременно. Однако в ходе неформальной дискуссии участники могли бы рассортировать все вопросы по “корзинам” и определить новую приоритетную повестку, подлежащую обсуждению в ходе официальных переговоров.
- **Маловероятно, что Россия и США будут готовы или, в случае США, смогут подписать и ратифицировать юридически обязательный договор, охватывающий все эти типы вооружений.** Тем не менее, несмотря на развитие новых технологий Россия и Соединенные Штаты должны стремиться к юридически обязательным соглашениям в областях, тесно связанных с верификацией и особенно в отношении общего количества ядерных боезарядов и средств их доставки, даже несмотря на то, что развитие технологий (кибероружие, космические средства, ядерная модернизация, ИИ) больше зависит от современной этики, диктующей идти в ногу со временем, чем от официальных договоров.
- **Киберугрозы системам командования, боевого управления, связи и разведки и критической инфраструктуре (СЗИ) – назревшая тема для двусторонней дискуссии.** Россия и США должны договориться об отказе от киберопераций против инфраструктуры командования ядерными силами и систем предупреждения о ракетном нападении.

# Будущее российско-американского контроля над вооружениями: принципы взаимодействия и новые подходы.

**ОДНИМ ИЗ ПЕРВЫХ РЕШЕНИЙ АДМИНИСТРАЦИИ БАЙДЕНА В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ** стало продление ДСНВ без каких-либо условий. ДСНВ представляет один из последних остающихся элементов международной архитектуры контроля над вооружениями и одну из немногих возможных областей продуктивного взаимодействия России и США, отношения которых в остальном “токсичны” и лишены доверия. Однако обстановка в сфере безопасности кардинально изменилась с 2010 года, когда был заключён ДСНВ. Договор охватывает только часть “уровня безопасности”, тогда как системы ПРО, новые системы безопасности, космические объекты не подпадают под сферу охвата формальных соглашений о контроле над вооружениями. И Москва, и Вашингтон – хотя и в разной степени – имеют основания быть обеспокоенными ядерными потенциалами третьих стран, которые не являются участниками существующих соглашений о контроле над вооружениями.

На этом фоне возникает вопрос, как в будущем переосмыслить российско-американский диалог по контролю над вооружениями? С чего начинать переговоры или обсуждение? С новых систем? С восстановления некоего подобия доверия, подкрепленного расширенными мерами транспарентности? С подтверждения и выработки принципов на международных площадках вместо заключения новых формальных соглашений? Что действительно может быть сделано за 5-летний срок продления договора? Поиску ответов на данные вопросы были посвящены четыре раунда обстоятельных обсуждений в рамках прошедшего в ноябре-декабре 2020 г. российско-американского экспертного диалога по стратегической стабильности. В качестве соорганизаторов выступили ПИП-Центр и Центр стратегических и международных исследований (CSIS). Этот двусторонний диалог был уникален тем, что в нем был представлен широкий спектр взглядов на контроль над вооружениями как с американской, так и с российской стороны. При этом организаторы стремились заложить основу для переговоров по контролю над вооружениями, которая выдержала бы политические колебания в обеих странах.

Участники диалога между США и Россией разошлись во мнениях относительно того, как наилучшим образом реформировать контроль над вооружениями в XXI веке, но согласились, что сотрудничество в управлении ядерными рисками выгодно обеим сторонам. Хотя успешные переговоры по контролю над вооружениями происходили между Москвой и Вашингтоном и в не менее острые моменты в двусторонних отношениях, нынешний период пред-

Хэзер Конли, Владимир Орлов, Евгений Бужинский, Сайрус Ньюлин, Сергей Семенов, Роксана Габидуллина



ставляется особенно напряжённым. Экспертный диалог был сосредоточен на разработке дорожной карты переговоров по контролю над вооружениями, которая одновременно учитывала бы вопросы, вызывающие глубокую озабоченность обеих сторон, и меняющуюся стратегическую обстановку. Элементы этой дорожной карты и трудности, которые могут воспрепятствовать ее осуществлению, хорошо известны; другие элементы требуют изучения и нового отображения в принципах, создания новых соглашений или сети взаимосвязанных соглашений. Но прежде, чем этот процесс начнется, Россия, и Соединенные Штаты должны подтвердить необходимость контроля над вооружениями, поскольку в доктринальных установках и политическом дискурсе снизился порог применения ядерного оружия. Именно с учетом вновь появившейся необходимости и возможности, участники наметили несколько принципов продуктивного взаимодействия:

## ДОРОГА, КОТОРУЮ НУЖНО ПРЕОДОЛЕТЬ

### **Начать переговоры как можно раньше**

Как российские, так и американские участники раскритиковали медлительность администрации Трампа в запуске диалога с Россией по контролю над вооружениями, а обстоятельное обсуждение продления ДСНВ началось только весной 2019 года. Начавшиеся с задержкой переговоры стали еще более затянутыми из-за не относящихся к делу требований Соединенных Штатов по вовлечению в переговоры Китая и временному замораживанию всех ядерных вооружений. Эти задержки неизбежно наложились на календарь президентских выборов в США. И хотя Россия была готова продлить договор на ограниченный срок при условии временного замораживания ядерных арсеналов, переговоры зашли в тупик ввиду того, что США выдвинули неприемлемое для России требование сопроводить продление Договора принятием более интрузивных контрольно-инспекционных механизмов. В итоге, принятие решения о продлении было оставлено на последние две недели до истечения срока действия договора. Участники указали на необходимость начать новые переговоры по контролю над вооружениями сразу же после продления ДСНВ, поскольку переговорный календарь вновь будет зависеть от политического календаря.

### **Обеспечить одинаковую степень вовлеченности в переговорный процесс**

Некоторые участники считали, что в основе подхода Трампа к переговорам лежало убеждение, что Россия нуждается в переговорах по контролю над вооружениями больше, чем США, и, следовательно, Москва будет готова пойти на уступки ради продления договора. Насколько обоснованной является данная точка зрения можно спорить, однако очевидно, что создание архитектуры безопасности нового поколения должно быть подкреплено верой обеих сторон в важность контроля над вооружениями. Это значит, что обе стороны должны продемонстрировать взаимную заинтересованность в переговорах и неортодоксальное политическое мышление, в том числе, проявляя большую гибкость в отношении своих давних переговорных позиций и признавая, что другая сторона также имеет

право на опасения.

## **Обсудить, отсортировать, расставить приоритеты**

После продления ДСНВ участники согласились с тем, что Россия и США должны немедленно начать неофициальные дипломатические консультации на рабочем уровне, пока новая администрация США не будет окончательно сформирована. И хотя США потребуются провести предварительные консультации с союзниками, в ходе такого неформального диалога Москва и Вашингтон могли бы вынести на обсуждение любые вопросы. При этом каждая сторона имела бы возможность выявить приоритеты другой и озвучить свои озабоченности, чтобы в дальнейшем выработать общее понимание проблем нынешних режимов контроля над вооружениями и рисков новых технологий. Предварительная дискуссия не снимет всех вопросов и не означает, что все проблемы могут быть решены одновременно. Такой подход, по выражению одного из участников, заставил бы “стол переговоров рухнуть под собственной тяжестью”. Однако в ходе неформальной дискуссии участники могли бы рассортировать все вопросы по “корзинам” и определить новую приоритетную повестку, подлежащую обсуждению в ходе официальных переговоров. Это помогло бы обеспечить большую вовлеченность обеих сторон.

Правильная сортировка, организация и расстановка приоритетов, вероятно, определяют успех переговоров. Должны ли переговорщики сразу решать вопросы, которые представляют наибольший риск? Или пойти по пути укрепления доверия, начав с вопросов, которые могут быть успешно решены на первом этапе? Один из участников предложил структурировать переговоры по трём направлениям, что позволит лучше прояснить связь между различными видами систем вооружений. В рамках подобного “стратегического уравнения” первое направление было бы сосредоточено на наступательных вооружениях, второе – на оборонительных, а третье – на системах в неядерном оснащении. Другие участники предложили рассмотреть стратегические вооружения и средства доставки “в первой корзине”, нестратегические системы – во второй, а вопросы, связанные с киберпотенциалом, новыми технологиями и космосом – в третьей.

Другое предложение предусматривало создание отдельного трека для каждой технологии/платформы: угрозам системам командования и боевого управления, кибероружие, гиперзвукового оружия, космоса и т.д.

Еще один подход предполагает отдельный трек для оружия и систем доставки, включая ядерное и высокоточное оружие большой дальности, отдельный трек для обеспечения безопасности критической инфраструктуры, командование, управление, связь и разведку (СЗІ), средства космического базирования, и третий трек для новых областей (киберугрозы, автоматизация и т. д.).

После решения организационных вопросов, США и Россия должны определить приоритеты. В этом им могут помочь два вопроса. Какие системы вооружений представляют наибольшую угрозу предсказуемости и прозрачности? И как обе стороны могли бы нивелировать риски?

Некоторые участники задались вопросом, нужен ли второй Карибский кризис, чтобы повысить политическую вовлеченность сторон в процесс и начать серьезные обсуждения? Могут ли



сценарии военной эскалации быть смоделированы в ходе дискуссий “второго” или “полуторного” трека, чтобы привести к единому знаменателю представления сторон о системах вооружений, вызывающих наибольшее беспокойство и риск неправильного истолкования намерений другой стороны. Именно таким системам и нужно отдать наивысший приоритет. По мнению некоторых участников, что таким приоритетом могло бы стать достижение соглашения о неприменении кибероружия против систем боевого управления ядерными силами другой стороны.

### **Стремиться к заключению договоров, быть готовыми на соглашения**

Какая дорога к восстановлению продуктивного контроля над вооружениями лучше: через договоры или через добровольные нормы и принципы? Чтобы достигнуть нового соглашения, США и Россия должны будут обсудить большой круг проблем, включающих системы космического базирования, беспилотные подводные аппараты, ядерные крылатые ракеты, кибератаки и многое другое. Однако отчасти из-за отсутствия доверия, а также из-за разногласий двух сторон по поводу того, какие из технологий носят дестабилизирующий характер, по мнению участников, маловероятно, что Россия и США будут готовы или, в случае США, смогут подписать и ратифицировать юридически обязательный договор, охватывающий все эти типы вооружений. Тем не менее, несмотря на развитие новых технологий Россия и Соединенные Штаты должны стремиться к юридически обязательным соглашениям в областях, тесно связанных с верификацией — особенно в отношении общего количества ядерных боеголовок и средств их доставки, даже несмотря на то, что развитие технологий (кибероружие, космические средства, ядерная модернизация, ИИ) больше зависит от современной этики, диктующей идти в ногу со временем, чем от официальных договоров. Новые двусторонние договоры создадут позитивный прецедент и основу для более сложных многосторонних дискуссий по контролю над вооружениями.

### **Учитывать политическую обстановку**

Российско-американский контроль над вооружениями должен быть укоренен в внутривнутриполитических реалиях и устойчив к политическим колебаниям. В Соединенных Штатах это означает, что любое будущее соглашение — юридически обязательное или иное — должно иметь достаточную поддержку Конгресса и некоторое согласие обеих партий.

Политическая поляризация в Вашингтоне, незначительное большинство демократов в расколотом Сенате и американский предвыборный календарь означают, что в краткосрочной перспективе подлежащий ратификации новый договор о контроле над вооружениями — труднодостижимая цель. В этом контексте американские переговорщики по контролю над вооружениями должны поддерживать диалог с членами Конгресса на протяжении всего переговорного процесса. Таким образом удастся информировать большее количество влиятельных игроков.

Действительно, следующие четыре года будут политически сложными для Москвы и Вашингтона. Развитие американо-китай-



ских отношений отразится на отношениях между Россией и США. Понимание того, как переговоры по контролю над вооружениями повлияют на стратегический баланс в конкретных регионах, таких как Индо-Тихоокеанский регион, может оказаться полезным. Но понимание того, что осуществимо в политическом контексте каждой из сторон, является жизненно важным.

## ПРОДЛЕВАЯ ДСНВ

Во время диалога осенью 2020 года Джо Байден, избранный президент США, заявил о своем намерении продлить ДСНВ до 5 февраля без предварительных условий, что он в конечном итоге и сделал. Тем не менее, внутренние обсуждения в “переходной команде” Байдена по поводу сроков продления Договора воспроизвели нашу дискуссию. Ход этого обсуждения показателен в отношении споров по другим вопросам национальной безопасности в американском экспертном сообществе.

Некоторые участники с американской стороны выступали за многократное продление договора в течение пятилетнего периода. Сторонники этой точки зрения полагали, что безусловное продление на пять лет “вознаградит” Москву и понизит срочность переговорного процесса. Они также допустили, что истечение срока договора после ухода Байдена, сократит возможности США по оказанию давления на Россию в последующих дискуссиях и создаст большую неопределенность по поводу ратификации нового договора США. И наоборот, американцы, которые настаивали на безусловном продлении на пять лет, считали, что Соединенные Штаты выиграют от юридически обязывающей проверки российских стратегических ядерных сил. Кроме того, продление договора обеспечит “передышку” и заложит основу для последующих дискуссий, охватывающих более широкий спектр систем.

В целом американские участники были более разделены по этому вопросу, в то время как российские участники единодушно высказались за продление на пять лет. Тем не менее, почти все участники согласились с тем, что продление ДСНВ в той или иной форме сохранит прозрачность и предсказуемость в единственном оставшемся стратегическом договоре между США и Россией. На основе ДСНВ могут быть согласованы и другие меры, такие как принятие односторонних и поддающихся проверке обязательств по сокращению развернутых боеголовок до числа ниже потолка ДСНВ в 1550 боезарядов. Это послужило бы сигналом взаимной сдержанности и придало бы позитивный тон в преддверии Обзорной конференции ДНЯО в августе 2021 года.

## КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ НОВОГО ПОКОЛЕНИЯ

На протяжении более десяти лет российско-американские переговоры по контролю над вооружениями были парализованы вопросом о том, что будет обсуждаться в ходе переговорного процесса, а что нет. Прежде чем соглашаться на переговоры по какому-либо одному элементу, Россия стремится установить параметры будущих пе-



реговоров, которые затрагивают более широкий спектр вопросов, влияющих на стратегическую стабильность, таких как противоракетная оборона. США в свою очередь не готовы вести переговоры с Россией о противоракетной обороне, киберпотенциалах и обычных высокоточных ударных системах до тех пор, пока Москва не продемонстрирует готовность к переговорам по нестратегическому ядерному оружию. Обе стороны воспринимают свои собственные системы вооружений, не охваченные договорно-правовыми механизмами, как способ хеджировать риски со стороны контрагента. Выход из предыдущих договоров по вооружениям и их нарушение в сочетании с общим “токсичным” состоянием двусторонних отношений значительно сузили политическое пространство для переговоров.

Как Москва, так и Вашингтон заинтересованы в преодолении этого застоя в течение следующих пяти лет, чтобы достигнуть нового соглашения или соглашений о контроле над вооружениями, которые придут на смену ДСНВ. В будущем соглашении необходимо будет рассмотреть широкий спектр старых и новых систем вооружений, влияющих на стратегический баланс, включая противоракетную оборону, нестратегическое ядерное оружие, ударные системы в неядерном оснащении, гиперзвуковые ракеты, киберугрозы ядерным потенциалам, средства космического базирования и новые стратегические системы. Такое всеобъемлющее соглашение или узко определенные соглашения могут существовать в юридически обязывающей форме сами по себе или наряду с отдельными правилами, принципами, нормами поведения и другими политически обязательными соглашениями, касающимися проблемных областей (киберпространство, космос, искусственный интеллект), которые гораздо сложнее поддаются контролю.

## **Противоракетная оборона и нестратегическое ядерное оружие**

Российские власти уже давно выражают озабоченность по поводу американской противоракетной обороны против МБР, которые предназначены для противодействия угрозам со стороны Северной Кореи и Ирана, но которые, по мнению России (и Китая), ограничивают и их потенциал сдерживания, тем самым нарушая стратегический баланс. Высказывания бывшего президента США Дональда Трампа подкрепляют эти опасения (“Наша цель проста: гарантировать обнаружение и уничтожение любой ракеты, запущенной против Соединенных Штатов в любом месте, в любое время.”), подтверждая давние взгляды России на цели ПРО США по отношению к России. Еще одним примером могут послужить перехват цели, имитирующей МБР, системой ПРО корабельного базирования Aegis SM-3 Block 2A непосредственно в ходе нашего диалога, что, как отметили участники со стороны России, еще раз подчеркнуло и усилило их озабоченность.

Российские участники также отметили, что недавние достижения России в области гиперзвуковых управляемых крылатых ракет, вызывающих беспокойство американской стороны – результат выхода США из Договора по ПРО, так как Москва пытается нивелировать воздействие ПРО США и сохранить стратегический паритет с США.

Ввиду этого технологического новшества американские участники задавались вопросом, остается ли противоракетная оборона проблемой для Москвы. В ответ российские участники заявили, что американские системы противоракетной обороны остаются дестабилизирующим фактором в силу неопределенности относительно их эффективности против российских стратегических систем. В своем нынешнем виде американская противора-

кетная оборона, возможно, не способна нарушить стратегический баланс. Однако ее потенциал усовершенствования вызывает серьезную озабоченность у российских специалистов по контролю над вооружениями. Чтобы достигнуть прогресса в двустороннем контроле над вооружениями и избежать дестабилизирующего цикла, в котором Россия разрабатывает новые наступательные вооружения для противодействия ПРО США, тем самым вынуждая США все больше развивать глобальную ПРО, вероятно, потребуется найти ответ на растущий технологический потенциал как США, так и России.

США продолжают выражать серьезную озабоченность по поводу разработки Россией нестратегических ядерных боеголовок и последствий для трансатлантической безопасности п тема, которая не входит в сферу действия ограничений СНВ-3. Участники с обеих сторон вступили в плодотворную дискуссию, целью которой было лучше понять военные цели России и причину, по которой России необходим столь значительный нестратегический ядерный потенциал.

Российские участники настаивали на том, что нестратегическое ядерное оружие является средством регионального сдерживания. В Европе НАТО обладает превосходством над Россией в обычных вооружениях, что в контексте приближения НАТО к российским границам вызывает озабоченность Москвы. Более того, Россия находится в пределах досягаемости нестратегического ядерного оружия НАТО, в то время как российские нестратегические ядерные вооружения хранятся на централизованных базах хранения, и чтобы привести их в боевую готовность, потребовалось бы время. Американская сторона утверждала, что Россия объявила о перемещении нестратегических вооружений в Калининград и Крым и что количество боеголовок значительно превышает необходимое для сдерживания сил НАТО. Будущее соглашение могло бы быть основано на “логике достаточности”. Если России необходимо большее количество НСЯО для целей регионального сдерживания и противодействия системам ПРО НАТО в Европе, возникает вопрос: сколько боезарядов достаточно для этих целей? В отсутствие договоров совместные заявления о количественных или территориальных ограничениях могли бы стать первым, политически обязывающим шагом к контролю над вооружениями, за которым последовало бы развитие механизмов проверки. Другие потенциальные направления для продвижения могут включать в себя проверяемое перемещение большего количества нестратегических вооружений с европейского театра военных действий и возобновление межлабораторного научного сотрудничества по методам подсчета.

### **Киберпотенциалы и космос**

Киберугрозы системам командования, боевого управления, связи и разведки и критической инфраструктуре (СЗИ) – назревшая тема для двусторонней дискуссии и, возможно, выработки кодекса поведения или совместного заявления о принципах, запрещающего кибероперации против инфраструктуры командования ядерными силами и систем предупреждения о ракетном нападении. Участники с обеих сторон подчеркнули, что кибер-деятельность не может быть отделена от дискуссий по контролю над ядерными вооружениями: для обеспечения стратегической стабильности системы связи ядерных сил должны быть невосприимчивы к кибератакам. Среди участников со стороны США были некоторые опасения, что Россия будет использовать кибервозможности, чтобы попытаться свести на нет преимущество своего противника в начальный период войны. Однако и США, и



Россия взаимно заинтересована в безопасных системах командования и боевого управления, которые не уязвимы для кибератак. Хотя этого трудно достичь, данный интерес может способствовать созданию пространства для обсуждения стандартов кибербезопасности для защиты стратегических систем.

К сожалению, дискуссии, связывающие проблемы киберпространства, средств космического базирования и контроля над вооружениями, только зарождаются, вряд ли дадут быстрые результаты и будут происходить в условиях регулярных наступательных и оборонительных киберопераций США и России против систем друг друга. Тем не менее Соединенные Штаты и Россия должны попытаться отделить киберугрозы стратегической инфраструктуре от других форм кибератак и кибершпионажа и начать предварительные переговоры по первому вопросу. Один из участников отметил, что вся область контроля над вооружениями в какой-то момент находилась в стадии зарождения, и путь вперед был неясен. Однако взаимодействие, хоть и беспорядочное поначалу, помогло согласовать общее понимание угрозы и проложило путь к более формальным соглашениям. Участники согласились с тем, что из-за проблем, связанных с верификацией, юридически обязательные соглашения об использовании киберпространства могут быть труднодостижимыми, но добровольные правила и нормы поведения в киберсреде могут помочь прояснить намерения друг друга и снизить риски.

Как и в случае с киберпространством, расширение использования космических средств, особенно противоспутникового оружия, предназначенного для подавления систем предупреждения о ракетном нападении или разведки и наблюдения, не должно допускаться ни одним договором о вооружениях. ДСНВ содержит запрет на препятствование работе национальных технических средств контроля. В области С4ISR этого, однако, недостаточно. Космическое пространство несет в себе огромный потенциал для нарушения стратегического баланса. Чтобы предотвратить такой сценарий, Москва и Вашингтон могли бы выйти за рамки норм поведения и включить в него официальное соглашение о запрете противоспутниковых испытаний и обычных вооружений космического базирования, а также разработать какую-то форму механизмов прозрачности и проверки. Пример взаимной сдержанности может побудить другие стороны взять на себя односторонние обязательства не нацеливаться на космическую инфраструктуру.

## **Гиперзвуковое и высокоточное оружие**

Распространение высокоскоростного и высокоточного оружия как в ядерном, так и в обычном оснащении – вне зависимости от системы доставки – представляет собой угрозу стратегической стабильности и одну из возможных целей переговоров. По этим системам необходимо достичь хотя бы некоторых договорённостей, не важно формальных или неофициальных. США и Россия могли бы начать дискуссию об ограничениях на эти виды вооружений. Соединенные Штаты выразили озабоченность по поводу российского подводного беспилотного аппарата “Посейдон”, а также российских гиперзвуковых ракетных комплексов “Авангард”. Российские участники, в свою очередь, отметили, что у США есть собственные системы, не имеющие аналогов в российских Вооружённых силах, в том числе (Boeing X-37), которые, по мнению российских участников, могут быть ближе к развёртыванию, чем российские системы.

Это открыло дискуссию о роли информации, в ходе которой было отмечено, что стороны иногда могут преувеличивать свои возможности, чтобы проецировать силу, что может скрывать реальный возможности, создает неопределенность вокруг намерений России и активизирует разработку оружия США. В результате усиливается стратегическая нестабильность.

## ДОКТРИНЫ

Информация и сигнализирование обсуждались в рамках углубления понимания российскими и американскими участниками сдвигов в ядерных доктринах друг друга. Стратегическая неопределенность — неотъемлемая черта как американских, так и российских ядерных доктрин. Обе они также основаны на ядерном сдерживании и обеспечении возможности нанесения второго удара. Однако в последние годы все чаще возникают вопросы относительно обстоятельств, при которых Соединенные Штаты и Россия могли бы рассмотреть возможность применения ядерного оружия. В Обзоре ядерной политики США 2018 года используется стратегическая двусмысленность в отношении того, какой тип атаки потребует ядерного, а какой неядерного ответа. Включение в доклад упоминания о “значительных неядерных стратегических атаках” в качестве примера, при котором Соединенные Штаты будут рассматривать возможность ядерного ответа, побудило российских участников задаться вопросом, понизили ли США порог ядерного применения. Предположение о том, что ядерный порог США сейчас ниже, чем он был раньше, также подпитывается тем, что на БРПЛ Tridents D5LE размещены боеголовки малой мощности. С другой стороны, остается неясным, является ли “эскалация для деэскалации” частью ядерной доктрины России.

Хотя двусмысленность служит важной цели, чрезмерная двусмысленность может дестабилизировать ситуацию и привести к опасным ошибочным сигналам, особенно когда двусторонние отношения между США и Россией находятся в состоянии кризиса. Ставка администрации Байдена на контроль над вооружениями и на восстановление последовательной и заслуживающей доверия политики открывает новые возможности. Администрация Байдена может принять решение переподтвердить заявление Рейгана–Горбачева 1986 года о том, что “ядерная война не может быть выиграна, поэтому она никогда не должна вестись”, как предложила Россия. Соединенные Штаты могли бы подтвердить политику отказа от первого удара (хотя это не касалось бы использования новых платформ и технологий обычных вооружений). Соединенные Штаты могли бы внести ясность в формулировки, касающиеся Обзора ядерной политики 2018 года, подтвердив, что главная роль ядерного оружия для Соединенных Штатов заключается в сдерживании. Декларация о единственной цели американского ядерного потенциала Соединенных Штатов также была бы полезна, хотя инициировать любое из таких заявлений может быть политически сложно. Если Соединенные Штаты предпримут какой-либо из этих шагов, Россия должна ответить, в идеале приняв аналогичные меры или, как минимум, в том же духе. По мнению сразу нескольких участников экспертного диалога, Россия на высшем уровне могла бы сделать больше для прояснения своей политики в отношении “эскалации для деэскалации.”

Но утвердительность и ясность, связанные с доктринальным язы-



ком, чаще всего являются только словами на бумаге. В конечном счете, именно восприятие намерений и способность проверять заявления и исполнение договоров имеют значение для контроля над вооружениями, и это восприятие обусловлено внутренней, двусторонней и геополитической обстановкой. Восприятие угрозы со стороны России определяется наличием угрозы со стороны систем обычных вооружений США, расширением НАТО, а также русофобской политикой Вашингтона. Восприятие Вашингтоном угрозы России определяется модернизацией ВС РФ и ее политической готовностью использовать военную силу в Украине, Сирии, Ливии и других странах наряду с кибератаками и вмешательством во внутренние дела со стороны иностранных государств.

## МНОГОСТОРОННЕЕ РАЗОРУЖЕНИЕ

Соединенные Штаты и Россия больше не рассматривают контроль над вооружениями исключительно через призму российско-американского измерения стратегической стабильности. Вашингтон все чаще признает, что Китай сейчас является более серьезной угрозой и военным противником, и стремится ограничить быстро растущие ядерные силы Пекина и его обычные вооружения. С точки зрения Вашингтона, соглашения о контроле над вооружениями, которые не включают Китай, являются неполными, даже если они обеспечивают определенную меру безопасности и предсказуемости в российско-американских стратегических отношениях. Многие участники считали, что усилия администрации Трампа заставить Россию оказать давление на Китай, чтобы он присоединился к двусторонним переговорам, были в лучшем случае неуклюжими, а в худшем — подрывающими усилия сторон по контролю над вооружениями. Некоторые участники отметили, что несмотря на спад двустороннего сотрудничества в последнем десятилетии Россия и США обладают глубоким экспертным пониманием вопросов контроля над вооружениями и нераспространения ЯО и соответствующей стратегической культурой. Этого нельзя сказать о Китае, где отсутствует двусторонняя культура контроля над вооружениями. Она должна быть создана посредством предварительных двусторонних и многосторонних шагов по контролю над вооружениями с участием Китая, но с осознанием того, что культура контроля над вооружениями не будет развиваться, если Пекин по-прежнему не проявит желание в нем участвовать.

По мере того, как Россия и США вступают в двусторонние переговоры по контролю над вооружениями, США после обширных консультаций со своими союзниками и партнерами должны стремиться установить меры укрепления доверия с тем, чтобы уменьшить вероятность ложных сигналов и просчетов в региональном масштабе. Эти небольшие шаги могли бы открыть путь для двустороннего и/или трехстороннего диалога, который позволил бы изучить варианты контроля и ограничения ядерных ракет средней дальности в Индо-Тихоокеанском регионе. Российская сторона отметила, что вряд ли Пекин будет участвовать в переговорах по контролю над вооружениями, если он не сможет вести переговоры с позиции силы. Поскольку на Соединенные Штаты и Россию приходится 92 процента мировых ядерных запасов, будет трудно убедить Китай или другие государства сократить или ограничить свои арсеналы, если Соединенные Штаты и Россия не согласятся на асимметричные сокращения

(что они вряд ли сделают). Кроме того, был поднят вопрос о количестве ракет, которыми обладает Китай. Некоторые оценки варьировались от 200 до 300 стратегических и ядерных вооружений средней дальности, другие предполагали, что эти цифры были намного выше, что ставит на повестку проблему достоверной проверки. Соединенные Штаты, только недавно вышедшие из Договора о РСМД, не имеют ракет средней дальности, развернутых в Азии, но рассматривают возможность их развертывания. Обсуждение договора по ограничению ракет средней дальности могло бы стать отправной точкой или одним из вопросов первоначальных трехсторонних дискуссий.

Многосторонний контроль над вооружениями мог бы также осуществляться в составе “ядерной пятёрки”, хотя участники в целом весьма скептически относились к продуктивности этого формата и к возможности достижения юридически обязательного соглашения. Во-первых, многостороннее сдерживание по своей природе невозможно, поскольку каждое государство имеет разные представления об угрозе; нельзя вовлекать Китай без Индии, а Индию без Пакистана, хотя индийские и пакистанские ядерные запасы не объявлены на официальном уровне. Тем не менее участники полагали, что заявление “ядерной пятёрки” о подтверждении принципа Горбачева-Рейгана, а также создание центров по уменьшению ядерных рисков в Азии стало бы важным сигналом о многосторонней приверженности делу снижения ядерной опасности.

Таким образом, есть некоторые основания для оптимизма в отношении того, что российские и американские переговорщики смогут конструктивно использовать пятилетнее продление ДСНВ для начала строительства “подмостков” новой архитектуры контроля над вооружениями, которая будет учитывать новые технологии и расставлять приоритеты над теми вопросами, которые представляют собой наиболее непосредственный вызов потенциалам ответного удара. При построении более прочной американо-российской переговорной структуры по стратегической стабильности можно использовать более широкие возможности трехсторонних переговоров с Китаем. Прогресс в этих областях проложит путь к большему успеху на других важных многосторонних форумах по нераспространению, таких как Обзорная конференция ДНЯО.

---

ПИП-Центр хотел бы поблагодарить нашего американского партнера, CSIS, за конструктивную роль в развитии и реализации этого диалога. Дискуссии такого формата хороши лишь настолько, насколько хороши участники, которые щедро делились своим временем и знаниями.



## «ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ»

Серия Индекс Безопасности – доклады, аналитические статьи, комментарии и интервью, которые отражают позиции российских и зарубежных экспертов по актуальным вызовам глобальной безопасности и политики России в этой сфере. Задача серии – дать понятный анализ проблем международной безопасности и предложить для них конкретные и реалистичные решения. Серия пришла на смену журналу Индекс Безопасности, издаваемому ПИР-Центром в 1994 – 2016 гг. Авторы и редакторы серии будут рады комментариям, вопросам и предложениям, которые читатели могут направить на электронную почту [inform@pircenter.org](mailto:inform@pircenter.org)

## ПИР-ЦЕНТР

ПИР-Центр, основанный в 1994 году, является ведущей в России неправительственной организацией, специализирующейся на изучении вопросов глобальной безопасности. Нераспространение ядерного оружия, контроль над вооружениями и перспективы ядерного разоружения, международное сотрудничество в атомной энергетике и обеспечение ядерной безопасности – среди ключевых направлений работы центра с момента создания. С 1995 года ПИР-Центр участвует в Обзорном процессе ДНЯО. В процессе подготовки Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 2021 ПИР-Центр ставит перед собой три задачи: поддержать конструктивный диалог между Россией и США по вопросам стратегической стабильности, выработать рекомендации по российско-американскому взаимодействию по обзорному процессу ДНЯО, увеличить число российских специалистов и неправительственных организаций на площадке обзорного процесса ДНЯО.





Серия «Индекс Безопасности»

№4 (18), 2021

Верификация контроля над ядерными вооружениями и ядерного разоружения: опыт, перспективы и новые идеи

Главный редактор: В.А. Орлов

Редакторы: Н.С. Дегтярев, С.Д. Семенов

Дизайн и компьютерная верстка: Е.Г. Чобанян

В оформлении доклада используется фрагмент гравюры Альбрехта Дюрера «Носорог»

Использование наименования и символики журнала «Индекс Безопасности» © Владимир Орлов

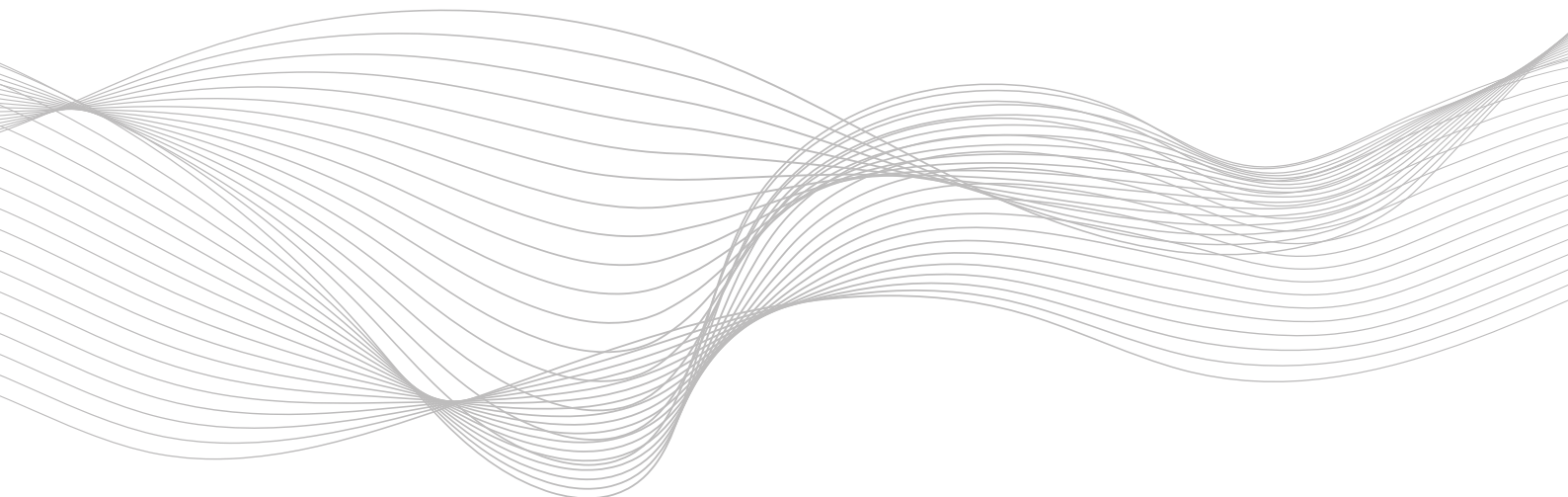
ПИР-Центр

Адрес: Россия, 119019, Москва, а/я 147

<http://pircenter.org/>

©ПИР-Пресс, 2021





CSIS | CENTER FOR STRATEGIC &  
INTERNATIONAL STUDIES

