

РОССИЯ И США В ПОИСКАХ НОВОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ФОРМАТА

Александр ПИКАЕВ

В декабре 2001 года американская сторона официально уведомила российскую, что по соображениям национальной безопасности и в соответствии со статьей 16 Договора об ограничении систем противоракетной обороны (Договора по ПРО), подписанного Москвой и Вашингтоном в мае 1972 года, она выходит из этого соглашения по истечении шести месяцев, то есть срока, оговоренного Договором. Таким образом, документ, который стороны почти тридцать лет именовали краеугольным камнем своих стратегических взаимоотношений, прекратит действовать в июне этого года.

Ожидаемое событие оставляет открытыми множество вопросов. Правильно ли поступала Россия, отвергая в течение трех лет идею администрации Клинтона о постепенной и частичной модификации Договора? Что произойдет с сохраняющимся двусторонним режимом ограничения и сокращения стратегических ядерных вооружений обеих держав? Постигнет ли его судьба Договора по ПРО или же этот режим удастся частично сохранить? Сумеют ли Россия и США за считанные месяцы, оставшиеся до намеченного на конец мая визита Джорджа Буша в Москву и Санкт-Петербург, выработать новое соглашение по дальнейшим сокращениям стратегических наступательных вооружений? Будет ли новое соглашение не «клочком бумаги», а полномасштабным документом, наполненным реальным содержанием? И наконец, станет ли новый документ важной вехой на пути к созданию нового неконфронтационного формата стратегических отношений между Россией и США, или он будет красивым жестом, призванным успокоить мировую общественность, озачиненную разрушением Договора по ПРО?

Перспективы нового договора по СНВ

Выход США из Договора по ПРО позволил разорвать гордиев узел противоречий, который завел в глубокий тупик двусторонний процесс сокращения стратегических ядерных сил. Сокращения, предусмотренные действующим Договором СНВ-1, были успешно завершены к 5 декабря 2001 года. Договор СНВ-2, хотя и был ратифицирован Федеральным Собранием РФ в апреле 2000 года, практически не имел шансов вступить в силу. Федеральный закон о ратификации запретил обмен ратификационными грамотами до тех пор, пока Сенат США не одобрит соглашения по демаркации нестратегических и стратегических систем ПРО, подписанные в сентябре 1997 года. Республиканское большинство в Сенате наотрез отказывалось ратифицировать какой-либо документ, даже косвенно подтверждающий легитимность Договора по ПРО, из-за оппозиции самому Договору. Это делало шансы на одобрение соглашений по демаркации малореальными. А поскольку американская сторона отказывалась приступать к полномасштабным переговорам по СНВ-3 до вступления в силу Договора СНВ-2, переговорный процесс оказался заблокированным.

Поскольку вместе с Договором по ПРО неизбежно аннулируются и соглашения по демаркации, не может быть выполнено и требование об их ратификации Соединенными Штатами, имеющее силу российского федерального закона. Соответственно, Договор СНВ-2 тоже никогда не вступит в силу. Соединенные Штаты негласно согласились от-

ложить в сторону Договора СНВ-2, хотя, вероятно, хотели бы кодифицировать некоторые его положения в новом договоре. В России этот документ серьезно критиковали, и потому часть российского военно-политического истеблишмента положительно отнесется к отходу от него.

Пожертвовав Договором по ПРО, стороны тем не менее перешагнули через разногласия вокруг Договора СНВ-2 и приступили к консультациям по выработке нового соглашения, предусматривающего сокращение стратегических ядерных сил до уровней значительно ниже тех, что предусматривали Договор СНВ-2 (3000—3500 развернутых боезарядов на стратегических носителях) и первоначальные двусторонние рамки Договора СНВ-3 (2000—2500 развернутых стратегических боезарядов). Начиная с 1999 года российская сторона предлагала пойти на еще большие сокращения, до уровня в 1500, а затем даже 1000 стратегических боезарядов. Однако США не были готовы к столь глубоким сокращениям, вызвавшим несогласие в Пентагоне.

Некоторый прогресс был достигнут к ноябрю 2001 года, когда администрации Буша удалось убедить американских военных согласиться с идеей о возможных сокращениях до потолков ниже 2000 боезарядов. В ходе российско-американского саммита в Вашингтоне и Кроуфорде (ноябрь 2001 года) Джордж Буш впервые объявил о готовности США сократить свои СНВ до 1700—2200 боезарядов в течение десяти лет.

В январе 2002 года начались технические консультации по согласованию текста нового договора к московскому саммиту президентов России и Соединенных Штатов, предварительно запланированному на конец мая. В этом их коренное положительное отличие от консультаций по СНВ-3, которые велись в 1997—2000 годах без мандата на выработку соглашения. Согласившись с идеей новых полномасштабных консультаций, Вашингтон фактически перестал увязывать вопрос о дальнейших ядерных сокращениях со вступлением в силу Договора СНВ-2.

В феврале 2002 года Соединенные Штаты согласились и с идеей придать новому договору обязательную юридическую силу. До этого значительная часть сотрудников администрации Буша настаивала на том, чтобы он оставался «политически обязывающим» документом, не требующим одобрения в конгрессе США. На практике речь может теперь идти как о полномасштабном договоре, подлежащем ратификации двумя третями голосов Сената, так и о межгосударственном соглашении, требующем одобрения простым большинством законодателей обеих палат конгресса. И в том, и в другом случае документ будет иметь силу американского закона. История двустороннего диалога по контролю над вооружениями знает прецедент заключения меж-

государственного соглашения. Таким статусом обладал Договор ОСВ-1 (1972 год), впервые ограничивший стратегические арсеналы Вашингтона и Москвы.

Таким образом, появились реальные шансы, что после почти десятилетнего пребывания в тупике стороны уже в мае текущего года получат новый договор по сокращению СНВ. Намеченная дата его подписания будет иметь важное символическое значение: тридцать лет назад, в мае 1972 года, СССР и США подписали Договоры по ПРО и ОСВ-1, определившие развитие ядерных отношений сторон на десятилетия вперед. Теперь же на смену двустороннему договорному режиму времен холодной войны должен прийти новый формат стратегических отношений, регулирующий отношения между сторонами в новых исторических условиях.

Согласованный Россией и США плотный график переговорного процесса, рассчитанный на несколько месяцев, призван продемонстрировать разрыв с практикой 90-х годов, когда стороны вели бесконечные и бесплодные дискуссии. Однако отведенного времени явно недостаточно, чтобы до саммита решить технически и политически сложные вопросы о необратимости задуманных сокращений, предсказуемости, контроле и транспарентности. Скорее всего, диалог по всем или части этих вопросов будет продолжен после саммита.

Чтобы ускорить достижение соглашения, стороны в начале 2002 года согласовали в принципе формат намечающихся договоренностей. Договор будет очень кратким, насчитывающим несколько страниц документом, который зафиксирует общие уровни и сроки сокращений. В конце января Россия представила свой проект соглашения, а в середине февраля ответный вариант предложили Соединенные Штаты. Насколько известно, Москва хотела бы заключить более содержательный документ, где были бы зафиксированы конкретные обязательства сторон. Соединенные же Штаты настаивают на более декларативном и кратком соглашении, упоминающем лишь наиболее общие параметры предусмотренных сокращений.

Юридически обязательный договор будет дополнен двусторонней декларацией о принципах, которая зафиксирует новый характер отношений между сторонами, более не враждующими друг с другом. Россия уже представила свой вариант совместного заявления — одновременно с проектом соглашения. Соединенные Штаты ответили, и переговоры продолжают.

Весьма вероятно, что кодификация наиболее сложных и спорных вопросов потребует заключения серии дополнительных соглашений или протоколов — скорее всего, уже после московского саммита. Видимо, эти соглашения будут регу-

лизовать такой важный вопрос, как контроль за выполнением предполагаемых сокращений. До решения этой проблемы стороны могли бы на временной основе осуществлять контроль в рамках действующего Протокола о проверках к Договору СНВ-1.

Возвратный потенциал

Другое серьезное разногласие существует в вопросе о необратимости предполагаемых сокращений. США предполагают провести основную их часть не путем физической ликвидации снимаемых с вооружения носителей и боезарядов, а преимущественно путем так называемой разгрузки. Так, на каждой из 500 находящихся на вооружении межконтинентальных баллистических ракет (МБР) «Минитмен-3» предполагается оставить по одному боезаряду вместо трех, развернутых в настоящее время. С каждой из 336 баллистических ракет на подводных лодках (БРПЛ) «Трайидент-2», вероятно, будет снято по четыре из восьми развернутых боезарядов. Четыре стратегические атомные подводные лодки будут переоборудованы для развертывания морских крылатых ракет, не являющихся стратегическими. Ожидается также переоснащение части стратегических бомбардировщиков для выполнения ядерных задач. Таким образом, практически все средства доставки останутся на стартовых позициях. Исключение составляют 50 МБР «Пискипер»: они, скорее всего, будут извлечены из шахтных пусковых установок и, вероятнее всего, складированы, но не демонтированы. Не предполагается также ликвидировать и шахты из-под этих ракет. Большую часть «разгруженных» боезарядов также предполагается не уничтожать, а складировать. В результате Соединенные Штаты будут располагать резервом примерно в 3—4 тыс. боезарядов, которые можно довольно быстро вернуть обратно на средства доставки.

Разумеется, Россию не может удовлетворить такое положение, когда через десять лет суммарный американский развернутый и возвратный потенциал будет по-прежнему сопоставим с потолками ныне действующего Договора СНВ-1 в 6 тыс. засчитываемых в соответствии с действующими правилами боезарядов, развернутых на стратегических носителях. Наличие столь крупного возвратного потенциала, разрешенного Договором СНВ-2, было одним из важнейших аргументов, опираясь на который, российский парламент семь с лишним лет не ратифицировал этот документ. Москва настаивает на выработке мер, не позволяющих осуществить быструю «догрузку» средств доставки складированными боезарядами. Теоретически такую «догрузку» можно предотвратить, либо уничтожив боезаряды, либо сократив средства доставки.

Хотя на декларативном уровне российские официальные лица выступают за контролируемое уничтожение боезаря-

дов, на деле позиция Москвы, скорее всего, иная. В прошлом двусторонние соглашения по сокращению СНВ не предусматривали уничтожения боезарядов и не содержали каких-либо мер его проверки. Единственное исключение составлял Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 года, по которому уничтожению подлежали корпуса боезарядов, снимаемых с ликвидируемых ракет. Однако тогда речь шла о полной ликвидации целого класса средств доставки, и потому не было нужды проверять объекты складского хранения, чтобы удостовериться в отсутствии там резерва боеготовых боезарядов, аналогичных сокращаемым. Их все равно было бы не на чем доставить к цели.

В середине 90-х годов Соединенные Штаты предлагали России договориться о взаимной транспарентной и проверяемой ликвидации ядерных боезарядов. В январе 2000 года на консультациях по СНВ-3 американская сторона вновь предложила уничтожить боезаряды. Однако в то время Москву эти предложения не заинтересовали. Когда же в 2002 году об уничтожении боезарядов заговорили российские представители, интереса к этой идее не проявила уже республиканская администрация.

Из-за отсутствия необходимого опыта использование таких традиционных методов ограничения вооружений, как контроль за уничтожением и складированием боезарядов, требует совершенно новых технических мер и подходов. Вряд ли их удастся разработать и согласовать за короткое время, оставшееся до майского саммита. Кроме того, обе стороны считают, что контроль за складами боезарядов, а также объектами по разборке и сборке последних чрезмерно интрузивен и способен привести к раскрытию важнейших государственных тайн.

С боезарядами связана и проблема тактического ядерного арсенала. В отличие от стратегических вооружений эту часть ядерного оружия двусторонние договорные режимы ограничения вооружений никогда не регулировали. Следовательно, нет оснований и для того, чтобы распространять режим контроля за соблюдением будущего соглашения по стратегическим вооружениям на тактические боезаряды. Однако если эти боезаряды хранятся совместно со стратегическими, трудно сделать так, чтобы они остались вне сферы действия контрольных механизмов.

При обсуждении проблемы необратимости американская сторона неизменно поднимает вопрос об асимметрии потенциалов по производству новых боезарядов. Соединенные Штаты закрыли предприятие по производству ядерных боеприпасов в промышленном масштабе в г. Роки-Флэтс (штат Колорадо) и полностью ликвидируют его. Вручную боезаряды собирают только в Лос-Аламосской национальной лаборатории, причем в масштабах, значительно меньше промышленных. Россия же, указывают американцы, никогда

не объявляла о намерениях прекратить производство новых боезарядов, и есть основания опасаться, что оно продолжится в масштабах, значительно превышающих американские.

Объективные трудности, возникающие при выработке и согласовании механизмов контроля за ликвидацией сокращаемых стратегических боезарядов, позволяют предположить, что на консультациях в действительности обсуждаются иные меры по обеспечению необратимости, прежде всего ликвидация средств доставки. Однако поскольку российская переговорная позиция слаба, вряд ли следует ожидать, что в рамках нового соглашения Соединенные Штаты пойдут на сколько-нибудь серьезные шаги, ведущие к новому пересмотру национальных программ развития стратегических ядерных вооружений.

Следует отметить, что в прошлом Вашингтон всегда располагал значительным резервом стратегических наступательных вооружений сверх согласованных потолков, ограничивавших его стратегические арсеналы. Но даже в худшие годы холодной войны США избегали переводить этот резерв в боевой состав своих СНВ. Кроме того, по официальным заявлениям американцев, они предполагают принять в одностороннем порядке ряд мер, которые позволят им значительно увеличить время, необходимое для возврата резервных боезарядов на средства доставки. При этом особо подчеркивается, что речь идет не о часах, а о неделях, месяцах и даже годах. Возможно, сторонам следовало бы договориться о механизмах, позволяющих гарантировать возможно более длительные сроки подобного возврата. Технические меры такого рода могли бы сопровождаться мерами по укреплению доверия и транспарентности.

Что лучше: плохой договор или его отсутствие?

Учитывая, что надежда на удовлетворительное решение вопроса о необратимости, а также ряд других проблем, вызывающих озабоченность российской стороны, невелика, напрашивается вопрос: а нужен ли России пусть и юридически обязательный, но, в общем-то, пустой договор, содержащий несколько мало к чему обязывающих цифр? Стоит ли повторять печальный опыт Договора СНВ-2 и заключать соглашение, способное вызвать острые внутренние дебаты?

На этот вопрос, наверное, можно ответить положительно. При определенных условиях плохой договор все же лучше, чем его отсутствие. Во-первых, будущий документ не должен содержать положений, накладывающих на Россию более жесткие ограничения, чем на Соединенные Штаты. Именно подобная асимметрия, свойственная Договору СНВ-2, и препятствовала долгое время его ратификации. Во-вторых, новое соглашение должно предусматривать постоянный диалог по вопросам ПРО—СНВ и после московского саммита. Это позволит сохранить уникальный канал постоянного российско-американского взаимодействия, который служил важнейшим стабилизирующим фактором двусторонних отношений во времена периодически возникавших кризисов. Если вопросы, не поддающиеся решению до майского саммита, будут обсуждаться и после него, сохраниться надежда на то, что их удастся решить когда-то в будущем.

Александр Пикаев является сопредседателем программы «Проблемы нераспространения оружия массового уничтожения» (вместе с Джозефом Сиринсионе). В центре внимания этой программы находится политика России и других постсоветских государств в области нераспространения ядерного, химического и биологического оружия, сокращения стратегических ядерных вооружений и российско-американского сотрудничества в рамках межправительственных программ содействия разоружению в России.

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ
Россия, 103009, Москва
Тверская ул., 16/2

Тел.: (095) 935-8904 • Факс: (095) 935-8906

E-mail: info@carnegie.ru • <http://www.carnegie.ru>



CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036, USA

Tel.: (202) 483-7600 • Fax: (202) 483-1840

E-mail: carnegie@ceip.org • <http://www.ceip.org>