
Противоракетная оборона: трудности сотрудничества России и НАТО



Ричард Вайц

январь 2013

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

В 2005 году в Брюсселе открылась европейская антенна ИФРИ. ИФРИ-Брюссель является одним из редких французских мозговых центров (*think tank*), прочно занявших своё место в европейском дебате.

Благодаря междисциплинарному подходу своих исследований и привлечению к дебатам политиков, руководителей предприятий, научных работников и экспертов международного уровня, ИФРИ способствует развитию новых идей и принятию решений.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на её автора.

**Центр Россия/ННГ
© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2013
ISBN: 978-2-36567-116-3**

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : accueil@ifri.org

IFRI-Bruxelles
RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : urbanczyk@ifri.org

САЙТ ИНТЕРНЕТ : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions – электронная коллекция статей, посвящённых России и новым независимым государствам (Белоруссия, Украина, Молдавия, Армения, Грузия, Азербайджан, Казахстан, Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан и Кыргызстан). Статьи подготовлены известными в своей области экспертами и являются *policy oriented* документами по политическим, стратегическим и экономическим вопросам.

Данная коллекция отвечает стандартам качества ИФРИ (редакционный контроль и анонимная экспертная оценка статей).

Если Вы хотите получать информацию о следующих выпусках по электронной почте, Вы можете оформить бесплатную подписку по адресу: info.russie.nei@ifri.org

Последние выпуски

– Д. Мирошниченко, «Присоединение России к ВТО и Таможенному союзу: влияние на конкуренцию в банковском секторе», *Russie.Nei.Visions*, №66, октябрь 2012;

– Р. Ваев, «Российская политика в Арктике и модернизация Северного флота», *Russie.Nei.Visions*, №65, август 2012;

– Д. Фин, «Россия и ВТО, брак по любви или по расчёту?», *Russie.Nei.Visions*, №64, февраль 2011.

Об авторе

Ричард Вайц – старший научный сотрудник и директор Центра военно-политического анализа Гудзонского института. Проводимые им в настоящее время исследования касаются тенденций развития региональной безопасности в Европе, Евразии и Восточной Азии, а также политики США в сферах внешних отношений, обороны и внутренней безопасности. Он является экспертом консалтингового агентства *Wikistrat* и внешним старшим научным сотрудником в Центре по изучению новой американской безопасности (CNAS), где он участвует в различных проектах на тему обороны.

Оглавление

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
Позиции США И НАТО.....	6
Ситуация вокруг ПРО	6
Аргументы России	7
ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ПРО	10
Технические препятствия.....	10
Политические препятствия	13
ДВА ВЫЗОВА.....	16
Иран	16
Меры укрепления доверия.....	17
ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ	20

Краткое содержание

Вопрос противоракетной обороны (ПРО) уже на протяжении долгого времени разделяет Россию и Запад, несмотря на настойчивые попытки сотрудничества в этой сфере. Неудовлетворённость, вызванная провалом переговоров по данному вопросу, усугубляет недостаток доверия между сторонами. В ходе последних двух десятилетий руководства как США, так и России не раз выступали с заявлениями о своей готовности к сотрудничеству по совместным российско-американским проектам в области ПРО. Несмотря на неоднозначное отношение к распространению систем ПРО в европейских странах, НАТО всегда прилагала усилия по поддержке сотрудничества с Москвой, хотя бы для того, чтобы смягчить озабоченность России по данному вопросу. Россия и Запад испробовали множество разных подходов к преодолению разногласий, однако ни один из них до сих пор не увенчался успехом.

Введение

В период начала второго президентского срока Барака Обамы и возвращения Владимира Путина на должность президента России, наибольшие разногласия между Россией и Западом продолжает вызывать тема противоракетной обороны (ПРО). Этот вопрос порождает споры между Россией и НАТО с 1980-х годов и не похоже, что в ближайшее время может быть найдено решение, способствовавшее сближению позиций двух стран. Годы негативного опыта доказывают, что тема ПРО не может быть выбрана в качестве центральной для «перезагрузки» отношений между Россией и НАТО.

На протяжении почти двух десятилетий Россия принимает участие в различных проектах по ПРО как с отдельными членами НАТО, в том числе и США, так и с Альянсом в целом. Однако ни одно из этих усилий так и не привело к заметному успеху. Вместо дальнейшего ухудшения отношений в погоне за призрачными целями, необходимо более творчески подойти к возможностям углубления двустороннего сотрудничества по другим темам. Они могут касаться развития региональной безопасности в Афганистане и Средней Азии после вывода из этого региона основной части сил НАТО, предотвращения новых террористических угроз, развития норм и ограничений в приобретающей важное значение сфере кибернетических войн, укрепления мер безопасности по отношению к ядерным материалам и другим потенциальным видам оружия массового уничтожения.

Позиции США и НАТО

Ситуация вокруг ПРО

Разногласия между Россией и НАТО по вопросу о ПРО восходят к началу 1980-х годов, когда президент США Рональд Рейган принял амбициозный план по созданию базируемого в космосе противоракетного щита над США. Несмотря на окончание холодной войны, эти разногласия продолжались и в 1990-е годы. В более поздний период, спор вокруг планов администрации Джорджа Буша мл. по созданию так называемого третьего позиционного района системы противоракетной обороны территории США (НПРО) в Польше и Чешской республике стал одной из причин самого серьезного за последние десятилетия кризиса в российско-американских отношениях. Продолжающаяся напряженность в отношениях, связанная с пересмотром планов США по ПРО, затруднила одобренную обеими сторонами российско-натовскую «перезагрузку».

После нескольких месяцев обсуждений и анализа, 17 сентября 2009 года Барак Обама объявил о переносе планового развертывания десяти американских ракет-перехватчиков дальнего радиуса действия в Польше и радиолокационной станции в Чешской республике. Администрация Обамы объявила о новой поэтапной стратегии развития и развертывания ПРО с постепенным наращиванием натовских систем ПРО в ответ на возникающие угрозы. Как в своё время администрация Буша, руководители администрации Обамы ещё раз подчеркнули, что США намерены определять темпы и объёмы развертывания ПРО в Европе в зависимости от изменений ракетных угроз в адрес НАТО и других союзников и партнёров США. Эта стратегия получила поддержку на саммитах НАТО в Лиссабоне в ноябре 2010 и в Чикаго в мае 2012.

Как и предшествующие президентские администрации США, администрация Обамы проводит обширную программу сотрудничества с Россией по ПРО. С не меньшим энтузиазмом Генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен поддержал идею о комплексной архитектуре российско-натовской системы ПРО, выдвинув смелое предложение о «единой крыше безопасности, которая защитит нас всех» и протянется «от Ванкувера до Владивостока»¹. На Лиссабонском

¹ Создание архитектуры евроатлантической безопасности. Выступление Генерального Секретаря НАТО Андерса Фог Расмуссена на Брюссельском форуме 2010, организованном Германским фондом Маршалла в Брюсселе (Бельгия). 27 марта 2010, <http://www.nato.int/cps/en/SID-3FA1AC79-C3387C54/natolive/opinions_62395.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=ru&submit.x=14&submit.y=4&submit=select>.

саммите, преисполненные чувства долга правительства стран-членов НАТО взяли на себя обязательство «исследовать возможности сотрудничества с Россией в области противоракетной обороны в духе взаимности, максимальной прозрачности и взаимного доверия»². На проходившей одновременно сессии саммита Совета НАТО-Россия, стороны решили возобновить совместные компьютерные учения по противоракетной обороне театра военных действий, приостановленные со времён российско-грузинского конфликта 2008 года, и обсудить возможности более обширного сотрудничества по ПРО.

Развитие сотрудничества между НАТО и Россией в области ПРО отвечает общим интересам. Оно способствовало бы ликвидации главного источника разногласий в отношениях сторон, снижению протестных настроений, возникающих во многих странах в ответ на усилия НАТО по развитию ПРО, а также, возможно, укрепило бы способность коллективного сдерживания и защиты от Ирана и других новых угроз. Однако, как и следовало ожидать, стороны не достигли значимого прогресса в реализации лиссабонской повестки. В диалоге Россия-НАТО по ПРО продолжают доминировать недовольство, угрозы и недостаток объемлющих соглашений. Год спустя после Лиссабонского саммита, 24 ноября 2011 года, российский президент Дмитрий Медведев пригрозил НАТО новой конфронтацией, в случае, если Альянс не приступит к решению вопросов по ПРО, вызывающих озабоченность Москвы. Медведев заявил, что в отсутствие соглашений по ПРО, Россия введёт в боевой состав свою радиолокационную станцию системы предупреждения о ракетном нападении и развернёт ракетный комплекс «Искандер» в Калининграде, оснастит российские стратегические баллистические ракеты перспективными комплексами преодоления ПРО и новыми высокоэффективными боевыми блоками, разработает меры, при необходимости обеспечивающие разрушение американских систем ПРО, подготовит современные ударные системы вооружений, «обеспечивающие огневое поражение европейского компонента ПРО» и рассмотрит возможность выхода из нового Договора об СНВ³. Впоследствии эти угрозы неоднократно озвучивались при различных обстоятельствах президентом Путиным и другими российскими руководителями.

Аргументы России

Российская точка зрения остаётся неизменной и сводится к постулату: чем меньше натовской противоракетной обороны – тем лучше, а лучше всего – вообще никакой. Советские и российские политики всегда

² Декларация по итогам встречи на высшем уровне в Лиссабоне, обнародована главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета в Лиссабоне. 20 ноября 2010, <http://www.nato.int/cps/en/SID-110A6ADC-CF06AAF8/natolive/official_texts_68828.htm?blnSublanguage=true&selectedLocale=ru&submit.x=10&submit.y=7&submit=select>.

³ Медведев Д. Заявление Президента в связи с ситуацией, которая сложилась вокруг системы ПРО стран НАТО в Европе. 23 ноября 2011, <<http://kremlin.ru/transcripts/13637>>.

опасались способности США совершить технологический прорыв и развить настолько эффективную систему ПРО, что она поставит под угрозу советскую/российскую способность ядерного сдерживания. Будучи не в силах остановить проводимые НАТО и США исследования и технические разработки в этой области, СССР и затем Россия пытались предотвратить развёртывание существующих систем ПРО или, по меньшей мере, максимально ограничить их количество и эффективность. Даже после Лиссабонского саммита Д. Медведев заявил о том, что российские представители продолжают попытки убедить НАТО свернуть планы ПРО, поскольку, по их мнению, планируемые скорость, количество и масштаб развёртывания ракет-перехватчиков диспропорциональны степени угрозы, которую представляют Иран и другие государства⁴.

Хотя администрация Обамы перенесла планируемое США развёртывание ПРО в Европе ближе к Ирану и дальше от расположенных на европейской части России наступательных стратегических ракет, составляющих основу российского ядерного сдерживания, кремлёвские политики продолжают выражать беспокойство относительно американских планов ПРО в Европе. В Обзоре по противоракетной обороне, выпущенном администрацией Обамы в апреле 2010 года, подчёркивается, что американская противоракетная оборона не предназначена для применения против России и Китая. Представители НАТО не раз выступали с подобными заверениями и до, и после публикации Обзора. Тем не менее, аналитики в России настаивают на том, что предпринимаемые НАТО усилия по ПРО представляют потенциальную угрозу для российской способности ядерного сдерживания.

На протяжении нескольких десятилетий руководство России стремится заблокировать западные программы ПРО. Излюбленным инструментом для этого служат соглашения по контролю над вооружениями, но возможны также угрозы и другие методы, направленные на подрыв усилий НАТО в этой области. В последние годы высокопоставленные представители российского правительства, военное руководство и политические аналитики выдвинули целый ряд претензий в адрес планируемого развёртывания систем ПРО в странах бывшего советского блока. К примеру, было заявлено, что целью развёртывания натовской системы ПРО вблизи российских границ является перехват запущенных из России стратегических ракет⁵. Более того, российские представители высказали опасение о том, что США, внезапно выйдя из Договора по ПРО, смогут в короткие сроки развернуть дополнительные системы противоракетной обороны, превосходящие возможности их уравнивания российскими

⁴ Goodenough P. As NATO Wraps up a Deal on Missile Defense, the Threat Remains Unnamed // CNSnews.com. 22 ноября 2010, <www.cnsnews.com/news/article/nato-wraps-deal-missile-defense-threat-r>.

⁵ Путин В. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. Мюнхен. Германия. 10 февраля 2007, <http://archive.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml>; Zaitsev Yu. New START Agreement Should Not Run Counter To Russian Interests // RIA Novosti. 24 июня 2009, <http://en.rian.ru/valdai_op/20090624/155340446.html>.

наступательными силами⁶. Кроме того, некоторые российские аналитики утверждают, что Соединённые Штаты могут в короткие сроки заменить оборонные перехватчики на наступательные баллистические ракеты, способные атаковать близлежащие цели в России, оставляя её защитникам минимальное время для оповещения⁷. Представители России многократно грозили принять решительные меры по отражению этих рисков, включая усиление способности российских ракет преодолеть натовскую оборону.

⁶ *Petrov N.* Outside View: ABM Talks Deadlock—Part 2 // UPI. 26 марта 2008, <www.upi.com/International_Security/Industry/Analysis/2008/03/26/outside_view_abm_talks_deadlock--_part_2/2457/>; Russian Expert Opposes U.S. Missile System // UPI. 31 января 2007,

<www.upi.com/NewsTrack/Top_News/2007/01/31/russian_expert_opposes_us_missile_system/>; *Khorunzhy N.* Who Can Europe-Based Missiles Threaten? // RIA Novosti. 17 октября 2006 <<http://en.rian.ru/analysis/20061017/54890694.html>>.

⁷ *Балуевский Ю.* ПРО Соединённых Штатов: Что дальше? Кому и зачем нужен противоракетный зонтик // Военно-промышленный курьер. 26 июля 2006, <<http://vpk-news.ru/articles/4590>>; *Kislyakov A.* Missile Defense and Its Consequences // RIA Novosti. 15 февраля 2007 <<http://en.rian.ru/analysis/20070215/60788503.html>>. С комментариями С. Лаврова можно ознакомиться в статье: German FM Calls for Civilized Dialogue on U.S. Missile Shield // RIA Novosti. 22 февраля 2007, <<http://en.rian.ru/world/20070222/61126427.html>>.

Препятствия на пути сотрудничества по ПРО

Все предыдущие попытки России и НАТО поддержать совместные инициативы по ПРО неизменно сталкивались с одними и теми же препятствиями, которые продолжают существовать и, по всей видимости, не исчезнут и в будущем, поскольку в отношениях двух сторон не произошло – и вряд ли этого стоит ожидать в ближайшее время – каких-либо перемен, способствовавших бы преодолению стойких барьеров на пути устойчивого и содержательного сотрудничества по данному вопросу.

Технические препятствия

Многосторонние инициативы по противоракетной обороне заведомо сталкиваются с трудностями организационно-технического характера. Несмотря на продолжающуюся уже на протяжении более десяти лет работу, странам НАТО всё ещё не удалось создать оперативную систему ПРО, объединившую бы всех участников Альянса. Эти затруднения объясняются исключительной технологической сложностью задачи и величиной затрат, а также непростыми вопросами командования и управления, неизбежно вызываемыми принципом многонациональной противоракетной обороны. Участникам необходимо разработать соглашение, которое позволило бы быстрое принятие решения о своевременном запуске в ситуации, где отсрочка разрешения на попытку перехвата даже на несколько минут может оказаться фатальной. Расхождения в технических стандартах и оперативных мероприятиях натовских и российских систем ПРО ещё более осложняют эту проблему. В то время как российское руководство требует равноправной роли Москвы и совместного управления всеми европейскими системами ПРО, представители США однозначно заявляют о невозможности признать надёжной систему ПРО, требующую для своего применения своевременного разрешения России.

Существует естественный предел тому, в какой мере правительства стран-членов НАТО могут согласиться на обмен технической информацией о своих программах ПРО или на обеспечение технического функционирования совместных с Москвой систем ПРО. Ограничительная политика передачи технологий применяется даже среди союзников по НАТО, работающих над общими оборонными проектами. Барьеры в обменах стратегическими

технологиями по ПРО с российскими компаниями или данными о ракетных угрозах с российскими военными значительно более высоки. Руководство НАТО опасается возможности того, что в случае несогласия Россия позволит утечку ценных данных по ПРО Ирану, Северной Корее или другим государствам, представляющим риск распространения ядерного оружия, которые смогут использовать эти сведения для разработки более эффективных ответных мер. Другое опасение касается риска того, что в момент, когда у США и НАТО возникнет необходимость применить ту или иную совместную с Россией систему ПРО, Москва попытается заблокировать её использование, не желая провоцировать государство, на которое нацелен удар, либо по каким-либо другим причинам.

Проблему представляют и менее продвинутые технические возможности России, также ограничивающие реализацию совместных проектов по ПРО. Во-первых, в обмен на сотрудничество по ПРО, Россия не может предложить НАТО и США ни серьёзных совместных научно-технических проектов, ни каких-либо разработок по архитектуре совместной противоракетной обороны. Желая оказать воздействие на решения НАТО по ПРО и не будучи в состоянии выступить с привлекательным предложением, способным вызвать у Запада желание более тесного сотрудничества по этому вопросу, российские политики вынуждены прибегать к приёмам негативного сдерживания, в частности, к угрозам, которые, однако, теряют внушительность, поскольку всё меньше натовских политиков рассматривает Россию в качестве серьёзного военного противника.

Во-вторых, Россия раздражена своим отставанием в технологиях ракетных перехватчиков, что также усложняет переговоры. Как по этому поводу высказался бывший секретарь США по обороне Роберт Гейтс, Россия знает, что всегда будет отставать от Запада в возможностях противоракетной обороны, и поэтому всегда будет относиться к ней с неприязнью⁸. Российская сторона отклонила просьбу США о закупке российских межконтинентальных баллистических ракет (МБР) для учебной практики американских систем ПРО, возможно не только потому, что восприняла её как оскорбление, но также из опасения, что это может повысить уязвимость российских ракет для американской обороны.

В-третьих, ограниченность технических возможностей российских экспертов по ПРО может объяснить традиционное преувеличение российскими аналитиками эффективности американских технологий ПРО. Аргументы Запада не находят понимания в Москве именно потому, что весьма немногие российские специалисты способны подтвердить, что американская противоракетная оборона не нацелена на Россию и является неспособной к перехвату российских МБР, даже если предположить, что такие попытки будут предприняты. Ограниченная компетентность России в области ПРО может объяснить и тот факт, что даже если высшее российское руководство заявляет о своей заинтересованности в сотрудничестве по этому вопросу, множество принципиально достигнутых соглашений срываются после

⁸ Burns R. Russia Adamantly Opposed to Missile defense, Gates Says // Associated Press. Boston Globe. 18 июня 2012 <http://articles.boston.com/2010-06-18/news/29284476_1_arms-treaty-new-start-treaty-missile-defense>.

передачи их экспертным рабочим группам для детальной разработки. Представители России стремятся также к постоянному растягиванию переговорного процесса с тем, чтобы не допустить фактического развёртывания натовских систем ПРО, превосходящих технические возможности России.

В отличие от категорического неприятия американских программ по ПРО, российские руководители иногда с большей охотой принимают предложения НАТО по сотрудничеству в области обороны против боевых ракет ближнего и среднего радиуса действия. Подписанный Россией и США в 1987 году Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности запрещает баллистические и крылатые ракеты с радиусом действия от 500 до 5 500 километров. Таким образом, системы ПРО, направленные против оперативно-тактических ракет этого радиуса действия, не представляют угрозы российскому ядерному сдерживанию. перехватчики с относительно низкой скоростью или неспособные действовать за пределами атмосферы, неэффективны против российского арсенала баллистических ракет большой дальности. Российские ракетные системы земля-воздух, убедительно доказавшие свою способность перехватывать самолёты даже на большей высоте, могут в некоторой степени использоваться и против ракет ближнего и среднего радиуса. По всей вероятности, Россия рассчитывает на возможную закупку западными правительствами систем ПРО российского производства, предназначенных для перехвата этих видов нестратегических ракет, в том числе зенитных ракетных комплексов последнего поколения С-400 (а также разрабатываемых в настоящее время С-500).

Несмотря на постоянно возобновляющиеся коммерческие предложения и совместные теоретические учения, лишь некоторые члены НАТО приобрели российские элементы системы ПРО, что объясняется рядом политических и технических причин. Российская сторона понимает, что некоторые научные достижения и технологии в области тактической ПРО, направленной против ракет среднего радиуса действия, могут быть применены и для обороны против имеющихся у неё на вооружении разновидностей баллистических ракет дальнего действия. Возможные попытки России ограничить подобное применение технологий тактической ПРО могут столкнуться с трудностями политического характера. Например, Конгресс США отказывается финансировать программы, направленные лишь на защиту от баллистических ракет среднего и малого радиусов действия населения других стран, а также находящихся в этих зонах военных и гражданских лиц США. Конгрессмены требуют определённых усилий для защиты территории США от возможных ударов ракетами дальнего действия из Ирана и Северной Кореи⁹.

К тому же, провести различие между тактическими, операционными и стратегическими системами ПРО станет значительно труднее в тот момент, когда развитие технологий позволит использование сетевых датчиков и интегрированных многоступенчатых систем ПРО. Открытие подобных возможностей сделает членов НАТО

⁹ См., например, Senate Armed Services Subcommittee on Strategic Forces. Hearing on ballistic missile defense policies and programs. 25 апреля 2012 <http://armed-services.senate.gov/e_witnesslist.cfm?id=5294>.

ещё менее склонными согласиться на ограничение функциональности нестратегических систем ПРО некоторыми параметрами, если это может помешать возможности использовать развитие одного из элементов для укрепления всей архитектуры ПРО. Слияние систем ПРО вызовет ещё большее сопротивление России в сотрудничестве с НАТО по «тактическим» или «операционным» системам, поскольку повысится вероятность их участия в стратегической противоракетной обороне США.

Политические препятствия

США и НАТО периодически выдвигают предложение о том, чтобы стороны попросту отложили в сторону разделяющие их сложные технические вопросы и принялись совместно работать над отдельными проектами ПРО. Подобное сотрудничество могло бы создать благоприятную основу для преодоления более фундаментальных концептуальных и других различий между сторонами. В ходе двусторонних переговоров представителями США было предложено четыре конкретные сферы сотрудничества с Москвой в области ПРО:

1) создание двусторонних и многонациональных центров, где сотрудники, представляющие российскую сторону, могли бы убедиться в том, что действия НАТО и США по созданию ПРО не представляют угрозы для России;

2) проведение российскими и американскими экспертами совместного изучения того, как системы противоракетной обороны США и НАТО могут повлиять на российское ядерное сдерживание и разработка возможных мер по минимизации подобного риска;

3) продолжение и расширение прерванных вследствие российско-грузинского конфликта августа 2008 года совместных учений НАТО-Россия по тактической ПРО, направленных на отработку совместной обороны против ракетной угрозы на боевых позициях;

4) подписание правового соглашения, направленного на поддержку этих и других проектов сотрудничества.

Российское руководство проявляет определённый интерес к сотрудничеству с США и НАТО по конкретным техническим проектам, тем более, что некоторые из них изначально были предложены Москвой, однако настаивает на необходимости предварительного достижения договорённости с НАТО по базовым стратегическим принципам¹⁰. Россия неуклонно добивается подписания с НАТО юридически обязывающего договора, гарантирующего, что системы ПРО никогда не будут представлять угрозу российской способности ядерного сдерживания. Российские дипломаты требуют ввести особые ограничения на количество, расположение, мощность и другие параметры архитектуры натовской ПРО, с их детальной проработкой

¹⁰ *Медведев Д.* Заявление Президента в связи с ситуацией, которая сложилась вокруг системы ПРО стран НАТО в Европе. Op. cit. [3].

экспертами в ходе прямых переговоров. Хотя США настаивают на том, что системы ПРО не будут направлены на устранение российского ядерного сдерживания, а объём и развитость российских стратегических наступательных сил в любом случае делают такие попытки невозможными, американские представители вынуждены признать отсутствие возможности заручиться одобрением Конгресса юридически обязывающего договора, намеренно ограничивающего способность США защитить американцев и их союзников от внешних ракетных атак¹¹. На сегодняшний момент, администрация Обамы готова предложить лишь несвязывающие устные или письменные политические гарантии того, что Соединённые Штаты не будут стремиться нанести ущерб российской способности ядерного сдерживания¹².

Представители России отказываются принять простые политические заверения по столь важному вопросу. Не сомневаясь в приверженности США своим международным правовым обязательствам, по крайней мере в том, что касается международного договорного права, они всё же полагают, что политические соглашения могут вызывать различные интерпретации, в зависимости от того, кто и в каких условиях их интерпретирует. И если новый президентский срок Обамы не вызывает у них беспокойства, они не могут быть уверены в том, что какая-либо будущая администрация США не захочет снова, как в своё время Рональд Рейган, попытаться расширить американскую противоракетную оборону, сделав её способной перехватывать российские стратегические ракеты. В этой связи российские аналитики выразили озабоченность неокончательным характером архитектуры глобальной ПРО¹³.

Эти противоречия наглядно демонстрируют институционализацию недоверия между НАТО и Россией, произошедшую в результате десятилетий расхождений по вопросу противоракетной обороны. Политики в этих странах полагают, что другая сторона не стремится к подлинному сотрудничеству, а лишь пытается выиграть время. Некоторые в США и Европе утверждают, что Россия, выдвигая нерациональные и неосуществимые требования, пытается оттянуть сроки и по возможности расстроить реализацию американских программ по ПРО. Другие считают, что российские лидеры отлично понимают, что натовские системы ПРО не имеют возможности помешать её ядерному сдерживанию, и используют призрак угрозы со стороны ПРО для объединения вокруг себя патриотических сил, поддержания военных расходов на высоком уровне или в каких-либо других собственных целях, не связанных с реальной политикой НАТО. Многие россияне обличают неискренность правительств стран НАТО в их публичных заявлениях о готовности к сотрудничеству с Москвой, полагая, что они преследуют целью успокоить существующую как в России, так и в Европе оппозицию

¹¹ U.S. Says will Give No Missile Defense Assurances to Russia // RIA Novosti. 13 января 2012, <<http://en.rian.ru/russia/20120113/170733294.html>>.

¹² Коммерсантъ. 18 января 2012 <www.kommersant.ru/doc/1853384>.

¹³ U.S., NATO Have Some 1,000 Interceptor Missiles – Rogozin // RIA Novosti. 20 января 2012, <<http://en.rian.ru/world/20120120/170856516.html>>.

развёртыванию ПРО, не рискуя вступить в прямую конфронтацию с Россией по этому вопросу¹⁴.

Внутренняя политика также отражает и усиливает взаимное недоверие. Российские и, в ещё большей степени, американские политики не упускают возможности обрушиться в своей стране на тех, кто предлагает компромиссное решение, удовлетворившее бы беспокойство другой стороны, связанное с вопросами её государственной безопасности. Эта тенденция была явно продемонстрирована в связи с утечкой довольно щекотливой информации о личных обменах между президентами Обамой и Медведевым на их двусторонней встрече на Сеульском саммите по ядерной безопасности в марте 2012 года. Как следствие, президент Обама подвергся нападкам своих республиканских оппонентов за обещание в случае своего переизбрания проявить большую гибкость в отношениях с Москвой по вопросу ПРО. Перед этим, консерваторы обрушились на администрацию Обамы в связи с появлением в прессе информации о подготовке Белым домом для передачи Москве детальных сведений о возможностях американских систем ПРО, с целью убедить её в том, что эти системы не могут угрожать российским МБР¹⁵. Дефицит доверия был очевиден также в ходе дискуссий о ратификации нового Договора об СНВ как в России, так и в США. Он с большой вероятностью проявится вновь в ходе дискуссий о контроле над вооружениями, где вопрос ПРО снова противопоставит Россию и Запад. Стоит отметить, что после долгих лет споров о затратах и эффективности, программа ПРО получила в настоящий момент широкую поддержку в США. Так называемые «ястребы» одобряют её потенциальный вклад в защиту США от возможного нападения, а «голуби» воспринимают её как уступку, позволяющую последующие сокращения наступательных ядерных сил, в то время как те, кто более всего озабочен сохранением стратегической стабильности, воспринимает ПРО как меру предосторожности, укрепляющую как оборонительные возможности, так и способность ядерного сдерживания. Фундаментальное недоверие российских руководителей к Западу с очевидностью проявляется в их заявлениях о том, что Москва не пойдёт на сокращение своих наступательных ядерных сил до тех пор, пока не будут внесены ограничения на ПРО, поскольку эти системы могут негативно отразиться на положении России в стратегических ядерных отношениях с США¹⁶.

¹⁴ *Weir F.* Russia Exasperated with US over Missile Defense // Christian Science Monitor. 22 марта 2012, <www.csmonitor.com/layout/set/print/content/view/print/484927>.

¹⁵ *David J.* Diminishing Our Military Capabilities // National Review. 6 января 2012, <www.nationalreview.com/corner/287388/diminishing-our-military-capabilities-jack-david>.

¹⁶ *Russia Says U.S. Missile Plans Hamper Nuclear Arms Cuts Talks* // RIA Novosti. 6 февраля 2010, <<http://en.rian.ru/russia/20100206/157794552.html>>.

Два вызова

Иран

Ещё одну связанную с ПРО проблему представляют различия в подходах к порядку действий в случае её применения. Методология российских аналитиков предполагает предварительную договорённость между НАТО и Россией об общем понимании потенциальных ракетных угроз. По мнению Москвы, возможность совместного ответа может рассматриваться только если обе стороны признают существование ракетной угрозы, и если предварительно будут приняты все необходимые политические и экономические меры для предотвращения этой угрозы. И только в случае, если невоенные ответы не приведут к успеху, Россия сможет поддержать совместные военные меры, которые могут включать развёртывание совместно контролируемых систем ПРО¹⁷. В отличие от этой позиции, представители НАТО полагают, что уже сейчас существует нарастающая ракетная угроза со стороны Ирана и, учитывая время, необходимое для разработки и развёртывания систем противоракетной обороны, необходимо незамедлительно приступить к их созданию. НАТО беспокоит также и тот факт, что принцип ожидания согласованной оценки угрозы и совместного разрешения на ответ фактически даёт России право вето на планы развёртывания натовских ПРО путём отрицания наличия угрозы.

Если большинство россиян не одобряет возможного появления у Тегерана ядерных ракет дальнего действия, они также в меньшей степени, чем многие натовские лидеры, убеждены в решимости иранского правительства продолжать поиски по созданию ядерного оружия и в способности Тегерана создать в ближайшее десятилетие арсенал боеспособных ядерных ракет. В то время как большинство западных руководителей воспринимают Иран как новую угрозу, многие в России продолжают настаивать на возможности управления риском распространения ядерного оружия, который представляет Тегеран, при помощи таких мер, как дипломатия и ограничивающие международные санкции, без необходимости прибегать к средствам ПРО. По историческим причинам, а также из самолюбия, Россия часто отказывается верить в большую обеспокоенность американских политиков мизерным стратегическим потенциалом Ирана, чем её собственными внушительными ядерными силами. Поэтому, несмотря на заверения американской стороны, многие в России полагают, что

¹⁷ Russia Urges U.S., Europe for Joint Assessment of Missile Threats // RIA Novosti. 6 февраля 2010, <<http://en.rian.ru/russia/20100206/157793285.html>>.

Пентагон, под предлогом защиты Соединённых Штатов и их союзников от Ирана, стремится к наращиванию мощности ПРО с тем, чтобы она оказалась способной нанести ущерб российскому стратегическому сдерживанию¹⁸.

Другим фактором, препятствующим достижению компромисса между НАТО и Россией и подпитывающим подозрения в том, что другая сторона стремится к растягиванию и затруднению процесса, является существующая у обеих сторон вера в будущее улучшение перспектив сотрудничества по ПРО. НАТО рассчитывает на то, что российское руководство в конце концов поймёт, что натовская ПРО не нацелена на подрыв ядерного сдерживания России, поскольку эта цель лежит за пределами возможностей любой архитектуры противоракетной обороны НАТО. Между тем, в России продолжают надеяться на удачный для неё поворот событий, который привёл бы к срыву натовских программ. Сюда относится целый ряд возможностей, начиная от отказа от ПРО новой администрации США, и заканчивая тем, что запуганные российскими угрозами европейцы окажут решительное сопротивление развёртыванию ПРО под страхом испортить отношения с Москвой, или, что бюджетные ограничения в НАТО ослабят финансирование этих программ. Однако на сегодняшний день программа ПРО пользуется в Вашингтоне поддержкой обеих партий, союзники по НАТО наконец отбросили сомнения и поддержали планы Обамы, а бюджет США на противоракетную оборону составляет «всего» 10 миллиардов долларов в годовом бюджете Департамента обороны размером в 600 млрд. долларов.

Меры укрепления доверия

США и Россия ведут долгие и безуспешные переговоры о мерах укрепления доверия, позволивших бы убедить Россию в том, что европейская ПРО не представляет для неё угрозы в силу своих количественных и качественных характеристик. Эти меры призваны придать большую прозрачность средствам эксплуатации ПРО, а также теоретически обозначить угрозу, которую они могли бы представлять для ракетно-ядерного арсенала Москвы. Среди обсуждаемых мер рассматривалась возможность инспекции российскими специалистами операций по противоракетной обороне, проводимых Соединёнными Штатами как на их территории, так и в Европе, а также создание препятствий для возможности внезапного и быстрого развития расположенных в непосредственной близости от России средств ПРО и возможные ограничения на их применение.

Усилия по принятию мер укрепления доверия всё же недостаточны для того, чтобы развеять опасения российских лидеров в связи с планируемым развёртыванием американских систем ПРО. Усиление любой из этих мер вызвало бы к тому же ряд практических проблем в силу отсутствия каких бы то ни было правовых обязательств,

¹⁸ Putin Slams U.S. Missile Shield Ahead of Munich Security Talks // RIA Novosti. 3 февраля 2012 <<http://en.rian.ru/world/20120203/171103829.html>>.

а также возможной необходимости получить согласие третьих сторон (на пример, Польши), негативно воспринимающих уступки США Москве, если речь идёт об их собственной безопасности. Российские представители сетуют еще и на то, что недостаточно полные и подробные брифинги США и НАТО по планам ПРО и возможным мерам укрепления доверия не позволяют им выработать суждение относительно адекватности предлагаемой меры. Более того, по заявлению Владимира Путина, представители США отказались принять позитивный ответ России и отменили собственные устные предложения, после того, как Москва попросила зафиксировать их на бумаге¹⁹.

Спустя год после Лиссабонского саммита внимание сторон переключилось с мер укрепления доверия на предложенный Россией проект секторной ПРО, в соответствии с которым НАТО и Россия должны создать такую архитектуру европейской ПРО, в которой каждая сторона сможет защитить другую сторону от ракет, пересекающих её территорию. Этот проект представляет собой компромиссную версию первоначального предложения России о создании единой совместно управляемой системы, отвергнутого членами НАТО на том основании, что подобная система предоставила бы Москве право вето на использование ПРО. Поскольку секторная ПРО предполагает, что Россия защитит НАТО от ракет, пересекающих её территорию, российские представители настаивают на том, что НАТО должна отказаться от развития средств обороны, нацеленных на перехват ракет над территорией России, что позволило бы Москве не опасаться возможности перехвата российских ядерных ракет дальнего действия наземного базирования натовскими системами ПРО. Однако представители НАТО отказываются принять этот проект, аргументируя свой отказ тем, что их обязательства по коллективной обороне не могут быть делегированы государству, не являющемуся членом НАТО. Практическая сторона вопроса также проблематична, поскольку Россия не располагает достаточными средствами для уничтожения баллистических ракет, передвигающихся в космическом пространстве. Российская система противоракетной обороны переходит в настоящее время от оснащённых ядерной боевой частью перехватчиков к системам прямого попадания, сходным с теми, которые использует НАТО, однако этот процесс ещё не завершён, в частности, Россия ещё не провела тестирование и проверку эффективности своих новых перехватчиков С-500.

Обе стороны всё ещё продолжают переговоры, но двигаются каждая по своему пути. В марте 2012 года госсекретарь Хилари Клинтон заявила о том, что НАТО «хотело бы сотрудничать с Россией в рамках ПРО по отражению взаимных угроз», однако «Альянс принял решение. Мы верим что в наших интересах двигаться вперёд и выполнять это решение²⁰». Между тем Россия продолжает следовать двойной политике продолжения переговоров с НАТО и разработки ответных мер. Российское правительство уже одобрило значительное увеличение

¹⁹ Putin Blames U.S. for Failed Missile Defense Talks // RIA Novosti. 3 февраля 2012, <<http://en.rian.ru/world/20120302/171680746.html>>.

²⁰ U.S. Invites Russian Cooperation on Missile Defense // RIA Novosti. 7 марта 2012, <<http://en.rian.ru/world/20120307/171861644.html%2022:55%2007/03/2012>>.

бюджета на оборону. Страна укрепляет собственную противоракетную оборону, в том числе вводя в боевой режим новые радарные комплексы и разворачивая дополнительные противовоздушные системы С-400, обладающие и некоторой противоракетной мощностью. При этом, на одном из своих предвыборных митингов Путин разъяснил, что Россия не станет пытаться соответствовать затратным натовским программам противоракетной обороны, а примет вместо этого асимметричные меры, направленные на нейтрализацию любого преимущества над Россией, которое НАТО могло бы получить при помощи ПРО²¹. Российские военные объявили в этой связи о планах по разработке новых жидкотопливных тяжёлых МБР, способных перенести большое количество боеголовок, ложных целей и других средств, способных проникнуть через американскую противоракетную оборону. Пользуясь другим случаем в ходе предвыборной кампании, Путин также заявил, что поддержание надёжной системы сдерживания против агрессии со стороны США является «обязательством России перед человечеством», подтверждая таким образом своё желание помешать тому, что он воспринимает как стремление США к абсолютной безопасности и мировому господству в условиях, когда для них не существует опасности ответного удара²².

²¹ Путин В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. 27 февраля 2012, <<http://mn.ru/politics/20120227/312306749.html>>.

²² Is Putin Preparing Russia for War? // Russia Profile. 2 марта 2012, <http://russiaprofile.org/experts_panel/55297.html>.

Дальнейшие шаги

Вопросы ПРО войдут в очередное российско-американское соглашение по контролю за стратегическим наступательным вооружением. Новый договор об СНВ, вступивший в силу в начале 2011 года, продлится десять лет, однако в него могут быть внесены поправки или он может быть заменён другим соглашением. Новый договор об СНВ устанавливает новые нижние пределы количества наступательных стратегических ядерных сил, которыми могут располагать США и Россия, а также новые методы взаимного контроля. Хотя в преамбуле договора, как и в предыдущих российско-американских соглашениях по контролю над вооружениями, отмечается неотъемлемая связь между стратегическими наступательными и стратегическими оборонительными силами, этот текст не устанавливает правовых обязательств и сам договор ограничивает лишь российские и американские наступательные ядерные силы дальнего радиуса действия. Участники переговоров с обеих сторон, похоже, истощили свою энергию в поисках выхода из тупика по противоракетной обороне и теперь с большим интересом обращаются к темам межнациональной ядерной безопасности. Администрация США стремится придать новый импульс Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, в то время как российские эксперты по контролю над вооружениями пытаются распространить процесс контроля над ядерным оружием на другие страны, такие как Великобритания, Франция и Китай.

Создание давно обсуждающихся совместных центров по обмену информацией могло бы позволить обеим сторонам продемонстрировать важную для их репутации приверженность сотрудничеству по ПРО. Руководители НАТО и России могли бы совместно обеспечивать функционирование одного или нескольких таких центров и посылать со своих спутников, радаров и других наблюдательных центров некоторые технические данные относительно запусков баллистических ракет. Подобное соглашение могло бы частично способствовать улучшению взаимной прозрачности, не подвергая при этом риску национальную безопасность и не ограничивая свободу действий сторон, поскольку секретные данные о перехватчиках будут поступать лишь в управляющие этими перехватчиками национальные или натовские командные центры²³. Если между Россией и США будет достигнуто новое соглашение по обмену кибернетическими данными, распространившее бы механизм сообщений о ядерном предупреждении на кибернетическую сферу, деятельность Центра по сокращению ядерных рисков – управляющего на сегодняшний день обменом информацией для обеспечения более

²³ С одной из возможных моделей можно ознакомиться в : Missile Defense: Toward a New Paradigm // Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C. Февраль 2012, <http://carnegieendowment.org/files/WGP_MissileDefense_FINAL.pdf>.

десятка двусторонних и многосторонних договоров, а также других мер по укреплению доверия, ограничивающих природу и рамки военной деятельности, – сможет распространиться на сферу противоракетной обороны и позволить рассеять самые острые опасения России относительно натовской деятельности по ПРО²⁴.

Подобная видимость сотрудничества может иметь смысл, если Россия и НАТО признают, что вместо продолжения бесплодных попыток широкомасштабного сотрудничества по ПРО, им стоит совместно работать по менее спорным вопросам, таким как нестабильность в Центральной Азии и Афганистане. При условии создания определённой привычки сотрудничества по этим и другим вопросам безопасности, а также в случае возникновения угроз, нарушающих – по искреннему убеждению обеих сторон – их жизненные интересы в сфере безопасности, можно надеяться, что несколько поколений спустя они смогут осуществить прорыв в строительстве совместной системы противоракетной обороны, в которой вопрос выживания одной из сторон может оказаться в руках другой стороны.

Возвращение Путина на пост президента, возможно, является преимуществом в том плане, что Путин – единственный человек в России, способный разрубить гордиев узел ПРО, согласившись на серьёзные уступки в этой области с тем, чтобы сохранить возможность тесного сотрудничества с НАТО по более важным вопросам, затрагивающим интересы обеих сторон. Он сделал подобный выбор в 2001 году, когда отказался придавать излишнее значение решению администрации Буша о выходе из Договора по противоракетной обороне, не пожелав поставить под вопрос новое партнёрство между двумя странами в борьбе против глобального терроризма. Следует надеяться, что Путин признает невозможность создания в ближайшее время совместной российско-натовской противоракетной обороны, а также то, что планируемые НАТО системы не могут нанести серьёзного ущерба взаимному стратегическому сдерживанию между НАТО и Россией. Было бы ещё лучше, если бы Путин и его окружение признали нереалистичность сценария нападения НАТО на Россию и осознали, что их озабоченность этой фиктивной опасностью отвлекает внимание и силы обеих сторон от реальных угроз.

²⁴ *Nakashima E.* In U.S.-Russia Deal, Nuclear Communication System May Be Used for Cybersecurity // Washington Post. 26 апреля 2012, <www.washingtonpost.com/world/national-security/in-us-russia-deal-nuclear-communication-system-may-be-used-for-cybersecurity/2012/04/26/gIQA521iT_story.html?tid=pm_world_pop>.