

ФЕВРАЛЬ 2021

Новый START американо- российского контроля над вооружениями: безопасность через сотрудничество

Пранай Вэджи, Джеймс М. Эктон

Новый START¹ американо- российского контроля над вооружениями: безопасность через сотрудничество

Пранай Вэдди, Джеймс М. Эктон

Для вашего удобства в примечаниях, содержащих интернет-источники, гиперссылки активны и выделены [бирюзовым цветом](#).

© 2021, Carnegie Endowment for International Peace. Все права защищены.

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организация не выступают с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Данная публикация предназначена исключительно для личного использования и не подлежит воспроизведению, распространению или переработке без письменного разрешения Московского Центра Карнеги или Фонда Карнеги за Международный Мир.

Запросы на перепечатку направляйте, пожалуйста, в Московский Центр Карнеги.

Россия, 119002, Москва,
пер. Сивцев Вражек, 25/9 стр. 1
Тел.: +7 495 935-8904
info@carnegie.ru

Эта публикация может быть бесплатно загружена с сайта <http://www.carnegie.ru>.

+ СОДЕРЖАНИЕ

Сокращения	i
Резюме	ii
Введение	1
Концепция решения	9
Запреты и ограничения	12
Переоборудование и исключение из зачета	17
Новые виды стратегических наступательных вооружений	21
Контроль за соблюдением	24
Оценка и перспективы	25
Об авторах	27
Благодарности	27
Примечания	28

Сокращения

БРВЗ²	баллистическая ракета класса «воздух — поверхность»
БРПЛ	баллистическая ракета подводной лодки
КРВБ	крылатая ракета воздушного базирования
КРМБ	крылатая ракета морского базирования
МБР	межконтинентальная баллистическая ракета
МРП	межконтинентальная ракета, оснащенная планирующим боевым блоком
НТС	национальные технические средства
ОСВ	переговоры по ограничению стратегических вооружений
ПЛАРБ	атомная подводная лодка с баллистическими ракетами
РВЗП	ракета класса «воздух — поверхность», оснащенная планирующим боевым блоком
РМБП	ракета морского базирования, оснащенная планирующим боевым блоком
РГЧ ИН	разделяющаяся головная часть с индивидуальным наведением боевых блоков
СНВ-3	новый Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений
ТЯЭУ	торпеда с ядерной энергетической установкой

Резюме

Последние действующие ограничения на ядерные силы Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки, установленные Договором о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-3), истекали 5 февраля 2021 года. Третьего февраля Москва и Вашингтон продлили этот договор на пятилетний срок. Теперь сторонам следует как можно скорее приступить к долгим и сложным переговорам о новом соглашении. Заключение такого соглашения технически осуществимо и, учитывая рост напряженности между США и Россией, имеет стратегически важное значение.

Открытые для контроля соглашения об ограничении ядерных сил укрепляют безопасность России и США по двум главным направлениям. Во-первых, они способны остановить дорогостоящее и усиливающее напряженность в мире наращивание вооружений. Во-вторых, такие соглашения могут снизить риск эскалации, ведущей к применению ядерного оружия. Из-за резкого ухудшения американско-российских отношений после вступления в силу СНВ-3 значительно увеличились и риск, создаваемый гонкой вооружений, и опасность кризиса или конфликта, способных породить идею использования ядерного оружия. Поэтому потребность в контроле над стратегическими вооружениями сейчас больше, чем когда-либо с момента окончания холодной войны.

Договор СНВ-3, регулирующий российские и американские ядерные силы стратегического назначения (то есть те, что способны достичь территории вероятного противника), в целом и целом успешно выполнял свою задачу. Он должен послужить — и, вероятно, послужит — отправной точкой в переговорах о новом соглашении. Участникам переговоров следует сосредоточиться на двух факторах: 1) технологическом прогрессе в области средств доставки и 2) трудностях на пути реализации СНВ-3.

Такой подход не развеет опасения США по поводу нестратегического ядерного оружия России или ядерных сил Китая. Он также не успокоит Россию в отношении системы противоракетной обороны США. Москва и Вашингтон должны стремиться преодолеть эти опасения другими способами. Если же переговоры по договору сорвутся из-за слишком широкого охвата проблем, значительные преимущества двусторонних ограничений по стратегическим наступательным вооружениям будут поставлены под угрозу.

Последующий договор, который заменит СНВ-3, должен содержать следующие ключевые положения.

Основные ограничения. Межконтинентальные ракеты, оснащенные планирующим боевым блоком, и торпеды с ядерной энергетической установкой (ТЯЭУ) — вне зависимости от того, несут они ядерные или конвенциональные боеприпасы, — представляют собой новые виды стратегических наступательных вооружений и должны подпадать под действие договора.

Многие российские межконтинентальные баллистические ракеты шахтного базирования (МБР) оснащены несколькими боеголовками. В случае серьезного конфликта у США были бы стимулы для упреждающего удара по этому оружию, что, в свою очередь, мотивировало бы Россию применить его, пока это еще возможно. Чтобы сократить количество боеголовок на российских МБР шахтного базирования и тем самым уменьшить эту опасность, соотношение между развернутыми стратегическими боеголовками и развернутыми системами доставки в соответствии с последующим договором должно быть значительно меньше установленного СНВ-3 значения в 2,2:1.

Запреты и ограничения. Принятие на вооружение крылатых ракет с ядерной энергоустановкой влечет за собой значительные расходы и риски. В первую очередь речь идет об опасности испытаний таких ракет для окружающей среды. Поскольку любые потенциальные военные выгоды намного меньше, последующий договор должен запрещать обеим сторонам проектирование, производство, пусковые испытания и развертывание таких ракет.

Развертывание баллистических, а также и оснащенных планирующим боевым блоком ракет воздушного базирования большой дальности на бомбардировщиках, не подлежащих засчету в рамках договора, в частности российских средних бомбардировщиков Ту-22М и переоборудованных американских тяжелых бомбардировщиков В-1В и В-52Н, может обойти ограничения СНВ-3 и повысить страхи перед конвенциональными ударами по ядерным силам. Соответственно, развертывание таких вооружений должно быть разрешено последующим договором исключительно на 1) тяжелых бомбардировщиках, подлежащих засчету в рамках договора, или 2) не подлежащих засчету тактических самолетов ближнего радиуса действия.

Развернутые ракеты морского базирования, оснащенные планирующим боевым блоком (РМБП), большой дальности в ядерном снаряжении, способны выполнять примерно те же боевые задачи, что и баллистические ракеты подводных лодок (БРПЛ). Поэтому Россия и США должны договориться о том, что РМБП большой дальности с ядерными зарядами составляют новый вид стратегических наступательных вооружений, подпадающий под действие договора. Для облегчения взаимного контроля они должны также договориться не оснащать таким вооружением надводные суда и подводные лодки, на которых развернуты неядерные крылатые ракеты морского базирования (КРМБ) или неядерные РМБП.

Переоборудование и исключения. СНВ-3 разрешает переоборудование средств доставки и пусковых установок, — с тем чтобы сделать их непригодными для ядерных боеприпасов, — после чего такие средства исключаются из зачета в установленные договором предельные уровни. Однако Россия не признала процедуры, используемые США для конверсии пусковых установок БРПЛ и бомбардировщиков В-52Н.

Соединенные Штаты действовали добросовестно при выборе метода конверсии пусковых установок БРПЛ; однако при зеркально симметричной ситуации Вашингтон, вероятно, высказал бы те же самые претензии, что и Москва. Чтобы учесть обеспокоенность России, последующий договор должен включить требование, чтобы для дальнейших конверсий была принята альтернативная процедура, которую США использовали при переоборудовании всех пусковых установок БРПЛ на четырех атомных подводных ракетносцах (ПЛАРБ) класса «Огайо» в пусковые установки крылатых ракет. Поскольку Москва ранее одобрила эту процедуру, она должна сделать это снова. Последующий договор должен также содержать требование повторного переоборудования всех пусковых установок БРПЛ, прошедших переоборудование в рамках СНВ-3, по новому стандарту, — для того, чтобы они оставались вне зачета.

Разногласия по поводу В-52Н не так серьезны сами по себе, однако они связаны с более общим и потенциально конфликтным вопросом о новых бомбардировщиках, оборудованных исключительно для неядерных задач. И Россия, и США намереваются принять на вооружение новые типы тяжелых бомбардировщиков — ПАК ДА (Перспективный авиационный комплекс дальней авиации) и В-21 соответственно. Стороны могут оборудовать только часть таких самолетов для ядерных задач и заявить, что остальные не подпадают под действие договора. Соответствующие положения нового договора должны основываться на трех принципах. Во-первых, чтобы дать сторонам некоторую свободу маневра, следует разрешить переоборудование некоторых существующих типов тяжелых бомбардировщиков, а все бомбардировщики В-52Н, переоборудованные в соответствии с СНВ-3, должны быть признаны переоборудованными и по новому договору. Во-вторых, самолеты ПАК ДА и В-21, оборудованные исключительно для неядерных задач, должны выводиться из-под действия договора только при условии, что они базируются отдельно от тяжелых бомбардировщиков, способных нести ядерные боеприпасы. В-третьих, последующий договор должен обеспечить дополнительную прозрачность в отношении оперативного применения некоторых не подлежащих зачету бомбардировщиков.

Новые виды стратегических наступательных вооружений. Статья V Договора СНВ-3 призвана отвечать на технологический прогресс за счет создания процедуры, по которой стороны могут признать появление «нового вида стратегических наступательных вооружений». Однако эффективность данного положения ограничена.

Последующий договор должен содержать более строгое требование, согласно которому новые виды вооружений автоматически подлежат засчету, а переговоры касаются только имплементационных механизмов. Это положение должно охватывать как ядерные, так и конвенциональные вооружения стратегического назначения. Однако его предмет должен быть ограничен теми видами вооружений, которые возникли после переговоров, и не распространяться на существующие виды, которые не подлежат засчету по той причине, что стороны не сумели прийти к согласию об их статусе. Для дальнейшего прояснения назначения данного положения Россия и США должны договориться о совместном заявлении, включающем пополняемый перечень видов вооружений, которые стороны считают и не считают новыми.

Контроль за соблюдением. Режим взаимного контроля, установленный последующим договором, должен близко следовать хорошо зарекомендовавшему себя режиму СНВ-3. Все требуемые изменения — включая инспекции МРП и ТЯЭУ — должны быть относительно небольшими и простыми в разработке и внедрении. Последующий договор должен также в несколько большей степени, чем СНВ-3, опираться на национальные технические средства (НТС).

Оценка и перспективы. Основные препятствия на пути к новому договору носят политический характер. Они значительны, но преодолимы. Одной из серьезных проблем, особенно для Соединенных Штатов, является национальная политика ратификации соглашений. Тот факт, что рабочая группа конгресса недавно высказалась за продление СНВ-3, говорит о том, что у идеи усиления контроля над вооружениями по-прежнему есть некоторая двухпартийная поддержка. На эту поддержку может опереться хорошо организованная кампания в пользу ратификации.

Однако самым серьезным вызовом, вероятно, является само состояние российско-американских отношений. Из-за существующей напряженности переговоры будут затруднены, а обеим сторонам будет сложнее пойти на компромиссы, которые неизбежно потребуются для заключения соглашения. В первую очередь это исключение нестратегических ядерных вооружений, а также китайского ядерного арсенала из повестки США и исключение противоракетной обороны из повестки России. В то же время стороны не должны поддаваться искушению расширить рамки переговоров. Чрезмерные амбиции грозят полным провалом переговоров и, как следствие, установлением менее регулируемых отношений сдерживания, которые могут привести к опасной гонке вооружений и эскалации.

Введение

Россия и Соединенные Штаты обладают ядерными силами, способными многократно уничтожить оба государства и значительную часть остального мира всего за несколько минут. На протяжении большей части последних пятидесяти лет эти арсеналы регулировались рядом соглашений. В настоящий момент только одно из таких соглашений — договор СНВ-3 — остается в силе, он был продлен до 4 февраля 2026 года. Прекращение контроля над ядерными вооружениями серьезно угрожает безопасности как России, так и США. Следовательно, сторонам следует начать переговоры о заключении взаимовыгодного последующего договора. Настоящая статья предлагает проект ключевых положений такого соглашения.

Соглашения о верифицируемом ограничении ядерных сил укрепляют безопасность России и США по двум основным направлениям. Во-первых, они способны предотвратить дорогостоящее наращивание вооружений, ведущее к усилению геополитической напряженности. И для Москвы, и для Вашингтона отставание в области стратегических видов вооружения неприемлемо³. Однако стремление обеспечить достаточные силы для того, чтобы избежать отставания (а тем более чтобы добиться превосходства), может дать толчок гонке вооружений. Соглашения о контроле над вооружениями предотвращают такое развитие событий, обеспечивая верифицируемым образом паритет на более низком уровне, чем тот, что был бы возможен в их отсутствие. При этом экономия ресурсов достигается не только за счет производства меньшего количества оружия. При отсутствии механизмов совместной проверки дополнительные усилия по сбору разведывательных данных, необходимые для надежного наблюдения за ядерными силами потенциального противника, обошлись бы намного дороже, чем обмен данными и инспекции.

Во-вторых — что, вероятно, более важно, — соглашения об ограничении вооружений могут снизить риск эскалации, ведущей к применению ядерного оружия. В случае конфликта или глубокого кризиса государство, озабоченное уязвимостью своих ядерных сил и неизбежностью атаки на них, может попытаться напугать противника и заставить его отступить, угрожая ядерным оружием или даже ограниченно применяя таковое. В крайнем случае государство может даже нанести масштабный упреждающий удар по ядерным силам противника в надежде уменьшить их наступательный потенциал. Контроль над вооружениями будет работать на разрешение кризисов подобного рода. Можно избежать лишних опасений, если каждое из государств будет делиться информацией о количестве, состоянии боеготовности и местах развертывания своего ядерного оружия. Обоснованные тревоги можно снизить, если будут ограничены наступательные возможности; приняты обязательства вводить в строй более защищенные или менее пригодные для нанесения внезапного удара силы; наконец, если будут запрещены дестабилизирующие технологии — особенно такие, которые могут быть использованы для атаки на ядерные силы противника.

Контроль над стратегическими ядерными вооружениями, в том числе в рамках Договора СНВ-3, играет особенно важную роль в снижении рисков. (В рамках неинтуитивной терминологии, унаследованной от эпохи холодной войны, термин «стратегический» применяется к видам вооружений, способным из своих мест развертывания нанести удар по глубокому тылу на территории противника.) Поскольку российские и американские стратегические ядерные вооружения — МБР, ПЛАРБ и тяжелые бомбардировщики — представляют непосредственную угрозу существованию другой страны, дисбаланс в этой области может легко спровоцировать гонку вооружений. Более того, поскольку относительно большая доля стратегических сил и их вспомогательной инфраструктуры каждого из государств расположена на его собственной территории, воспринимаемая угроза атаки с применением стратегических вооружений особенно опасна эскалацией в нестабильной кризисной обстановке.

Резкое ухудшение американо-российских отношений за время, прошедшее от момента заключения СНВ-3, увеличило риски как количественной гонки вооружений, так и возникновения глубокого кризиса или конфликта, при котором применение ядерного оружия не было бы невообразимо. В результате потребность в ограничении стратегических вооружений сейчас больше, чем когда-либо после окончания холодной войны. Так, в Законе о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону США за 2020 фискальный год, принятом при подавляющей двухпартийной поддержке, подчеркивается, что «юридически обязательные, проверяемые ограничения на российские стратегические ядерные силы входят в круг интересов национальной безопасности США»⁴.

Чтобы сохранить преимущества двустороннего контроля над стратегическими вооружениями, Россия и США должны были продлить СНВ-3 в текущем виде еще на пять лет, как это предусмотрено в самом договоре. Россия уже высказалась в пользу безусловного продления⁵. Администрация Дональда Трампа также не исключала такой возможности, хотя и выражала скептицизм и выдвигала различные дополнительные условия. Совсем недавно она поставила продление СНВ-3 в зависимость от проведения Россией и США переговоров по поводу необязывающего «рамочного соглашения» о дальнейшем контроле над вооружениями, к которому «как ожидается, присоединится Китай»⁶. Вашингтон настаивал на том, что в этих рамках Россия должна согласиться на переговоры об ограничениях на все боеголовки, включая те, которые не подлежат засчету в рамках СНВ-3.

Продление послужит лишь временной мерой. Поэтому Москва и Вашингтон должны также начать переговоры о заключении нового соглашения. Поскольку такие переговоры могут затянуться, приступить к ним следует как можно скорее.

Обзор проблем

Отправной точкой в переговорах о новом соглашении должен послужить — и, вероятно, послужит — текст СНВ-3. В целом этот договор хорошо зарекомендовал себя. Администрация Трампа неоднократно подтверждала выполнение Россией условий договора, одновременно открыто обвиняя ее в нарушении других соглашений⁷. Нынешние и бывшие военные лидеры признают ценность положений договора, касающихся взаимного контроля, для военного планирования⁸. Тем не менее сотрудники администрации Трампа, законодатели и аналитики критиковали СНВ-3 за отсутствие в нем некоторых ограничений⁹. Так называемое «экзотическое стратегическое оружие» России — то есть новые виды стратегических вооружений помимо МБР, БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков — вызвало значительные опасения. Одна из таких систем, МРП «Авангард», уже принята на вооружение. Поскольку ее носитель представляет собой МБР, подпадающую под действие договора, Россия признала, что такие ракетные комплексы подлежат засчету в рамках СНВ-3, и надлежащим образом применяет к ним его положения. Однако находящиеся в разработке системы — такие, как оснащенные ядерными энергоустановками и предназначенные для несения ядерных боеприпасов крылатая ракета и торпеда большой дальности — могут не укладываться в определения СНВ-3. Последующий договор должен закрыть этот пробел.

Озабоченности США по поводу СНВ-3 также касаются неучастия Китая и наличия у России обширного арсенала не подлежащих засчету нестратегических ядерных вооружений. Эти опасения обоснованны и значимы, однако переговоры по соглашению об ограничении стратегических вооружений не являются подходящим форумом для их обсуждения. Китай ясно дал понять, что не будет участвовать в переговорах по трехстороннему соглашению об ограничении, и Вашингтон не может заставить его сделать это. Пекин всячески подчеркивал наличие «огромного разрыва» между ядерными арсеналами США и Китая и настаивал на необходимости дальнейших сокращений со стороны США, чтобы «создать условия» для многосторонних переговоров по разоружению¹⁰.

В то же время расширение тематики двусторонних переговоров за счет включения нестратегического ядерного оружия создало бы огромные проблемы. Проверка соблюдения соответствующих ограничений потребовала бы весьма интрузивных инспекций, которые повлияли бы на функционирование ядерных баз не только в России, но и в Соединенных Штатах, а также в некоторых странах — союзниках США по НАТО. Для выработки приемлемого режима проверки потребуются годы усилий, включая длительные переговоры, учения и промежуточные шаги. Вместо того чтобы терять значительные преимущества двустороннего контроля над стратегическими вооружениями — по крайней мере на период продления договора, — Соединенным Штатам следует попытаться урегулировать эти проблемы с помощью других, более перспектив-

ных подходов (авторы настоящей статьи опубликуют соответствующие концепции в ближайшее время). Например, первым полезным шагом могли бы стать инспекции с целью проверки отсутствия ядерных боеголовок в тех местах хранения, которые в настоящее время не используются для размещения такого оружия.

Хотя Российская Федерация предложила продлить СНВ-3 без дополнительных условий, она не торопится признавать надлежащее выполнение договора со стороны США. Основная претензия Москвы, требующая разрешения на переговорах по новому соглашению, связана с неэффективностью процедур, использованных Соединенными Штатами для переоборудования некоторых бомбардировщиков В-52Н и пусковых установок БРПЛ (т. е. переоборудования с целью сделать их непригодными для доставки ядерных боеприпасов)¹¹. С помощью этих процедур США вывели некоторое количество систем из зачета и таким образом смогли выполнить количественные ограничения, установленные СНВ-3.

Кроме того, Москва давно опасается, что Соединенные Штаты намерены приобрести возможности для нейтрализации российских средств ядерного сдерживания, с тем чтобы навязать России свою волю. В Москве обеспокоены тем, что Соединенные Штаты в случае глубокого кризиса или конфликта могут нанести превентивный ядерный или неядерный удар по российским ядерным силам, а затем использовать противоракетную оборону, чтобы отразить ответный удар, нанесенный уцелевшим оружием России. Однако переговоры по соглашению об СНВ — не лучшая площадка для разрешения озабоченности России в отношении системы противоракетной обороны. Вашингтон ясно дал понять, что не примет обязывающих ограничений на противоракетную оборону, и Москва не может заставить его сделать это. Вместо этого России следует попытаться разрешить свои озабоченности посредством политически обязывающих мер транспарентности и укрепления доверия, которые могли бы, например, продемонстрировать, что расположенные в Европе перехватчики ПРО не обладают достаточной скоростью, чтобы угрожать российским МБР (и опять-таки авторы настоящей статьи намерены в скором будущем опубликовать предложения на этот счет). Но последующий договор может и должен быть направлен на устранение предполагаемой угрозы нанесения Соединенными Штатами контрсилловых ударов с применением неядерного стратегического оружия, в частности ракетно-планирующих систем и не подлежащих зачету тяжелых бомбардировщиков.

Следующие предложения по тексту нового договора направлены на устранение озабоченностей как России, так и США. Каждому государству придется пойти на уступки, но оба выигрывают значительно больше, чем проиграют. На практике переговорщики не соглашаются сразу по всем аспектам соглашения; они кропотливо торгуются, предлагая друг другу взаимные уступки. Настоящий документ оставляет на усмотрение дипломатов вопрос о тактике ведения переговоров: на какие именно уступки следует пойти ради тех или иных встречных уступок. Вместо этого

необходимо сосредоточиться на ключевых пунктах окончательного соглашения, признав, что в целом они представляют собой справедливый и достижимый компромисс.

Концепция решения

Учитывая, что последующий договор должен основываться на тексте СНВ-3, обсуждение ниже фокусируется на том, что нужно изменить в СНВ-3, чтобы учесть целое десятилетие технического прогресса в области средств доставки ядерных боеприпасов, а также уроки реализации договора. Мы не предлагаем конкретных количественных ограничений (они всегда будут результатом внутренней военной экспертизы), а также «торга» на национальном и международном уровне, и предложения аналитиков здесь вряд ли могут иметь большой вес. Вместо этого конструктивнее будет сосредоточиться на основных качественных параметрах нового договора, не ввязываясь в дебаты о точном количестве разрешенных боеголовок, систем доставки и пусковых установок. При этом дальнейшее численное сокращение без угрозы для национальной безопасности представляется возможным, и последующий договор должен стимулировать такое сокращение. Следует отметить, что анализ, проведенный Министерством обороны США, позволил президенту Бараку Обаме в 2013 году сделать вывод о возможности «сохранять сильные и надежные средства стратегического сдерживания, держа при этом уверенный курс на сокращение одной трети развернутых стратегических ядерных вооружений по сравнению с установленным [СНВ-3] уровнем»¹².

Основные ограничения

СНВ-3 устанавливает три отдельных ограничения: 700 развернутых МБР, БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков; 800 развернутых и неразвернутых пусковых установок МБР, пусковых установок БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков, а также 1500 развернутых стратегических боеголовок (при этом каждый развернутый тяжелый бомбардировщик считается за одну такую боеголовку). Под действие этих ограничений подпадают все американские стратегические ядерные вооружения и большая часть российских (единственным исключением являются российские ядерные КРМБ). Однако, для того чтобы учесть технический прогресс за период, прошедший со времени переговоров по СНВ-3, последующий договор должен различными способами учесть более широкий спектр стратегических наступательных вооружений: ракетно-планирующие системы, баллистические ракеты класса «воздух — поверхность» (БРВЗ), торпеды и крылатые ракеты с ядерной энергетической установкой. Кроме того, новый договор должен стимулировать Россию к дальнейшему снижению своей зависимости от уязвимых МБР шахтного базирования, несущих большое число боеголовок.

Межконтинентальные ракеты наземного базирования, оснащенные планирующим боевым блоком, и торпеды с ядерной энергетической установкой. МРП и ТЯЭУ представляют собой новые виды стратегических наступательных вооружений. Чтобы будущее соглашение могло вызывать доверие, оно должно ограничивать такие вооружения так же, как ограничивает МБР или БРПЛ. Если МРП и ТЯЭУ не будут засчитываться, их развертывание может позволить США или России обойти условия договора.

МРП запускаются к цели при помощи мощных ракет-носителей, однако в отличие от МБР, летящих по высокой траектории, они быстро входят обратно в атмосферу, а затем свободно планируют на гиперзвуковых скоростях. В 2019 году Россия начала ставить на боевое дежурство первую МРП «Авангард», которая предназначена для преодоления противоракетной обороны континентальных США и, скорее всего, будет оснащаться исключительно ядерными боеголовками¹³. Поскольку носителем планирующего боевого блока «Авангард» является МБР, подлежащая засчету в рамках договора СНВ-3, такие ракетные комплексы засчитываются в его ограничения, однако для будущих российских МРП это может оказаться не так. Соединенные Штаты тем временем сконцентрировали усилия на разработке неядерных ракетно-планирующих систем меньших дальностей, но уже провели пусковые испытания систем межконтинентальной дальности, которые также могут не подпадать под ограничения СНВ-3¹⁴. Россия озабочена угрозой, которую американские МРП в ядерном или неядерном снаряжении могут представлять для ее ядерных сил. Эта озабоченность — еще одна причина, по которой следует ограничивать количество МРП. Учитывая сходство между МБР и МРП, больших технических сложностей в распространении на них ограничений будущего договора возникнуть не должно.

Опасения по поводу противоракетной обороны США также сподвигли Россию на разработку торпеды с ядерной энергоустановкой «Посейдон» («Статус-6»), которая будет иметь чрезвычайно большую дальность (Министерство обороны США описывает ее как «межконтинентальную») и нести ядерную боеголовку большой мощности¹⁵. Позиция России заключается в том, что ее включение в СНВ-3 потребует принятия поправки. В настоящее время вопрос неактуален, поскольку «Посейдон» вряд ли будет принят на вооружение до истечения срока действия СНВ-3, даже в случае его продления. Заглядывая в будущее, можно заключить, что, поскольку российские ТЯЭУ, предположительно, будут развертываться на специально построенных подлодках-носителях — аналогично тому, как БРПЛ развертываются на ПЛАРБ, — ограничить этот вид вооружений в рамках нового договора должно быть технически нетрудно¹⁶.

Предлагаемые основные ограничения

МРП и ТЯЭУ — как в ядерном, так и неядерном снаряжении — должны подлежать засчету в рамках нового договора. Таким образом, договор должен накладывать следующие три вида ограничений:

- на развернутые МБР, МРП, БРПЛ, ТЯЭУ и тяжелые бомбардировщики;
- на развернутые и неразвернутые пусковые установки для МБР, МРП, БРПЛ, ТЯЭУ, а также на развернутые и неразвернутые тяжелые бомбардировщики;
- на боеголовки для МБР, МРП, БРПЛ, ТЯЭУ, а также на боеголовки, засчитываемые для тяжелых бомбардировщиков.

Для реализации этих положений должны применяться следующие новые определения.

- «МРП» означает средство доставки класса «земля — земля» наземного базирования, которое на протяжении большей части своей траектории поддерживает пассивный полет за счет аэродинамической подъемной силы и имеет дальность полета свыше 5500 км. Струйная система управления, предназначенная для корректировки ориентации аппарата в полете, не считается способной обеспечивать активный полет.
- «ТЯЭУ» означает необитаемое подводное средство доставки, оснащенное ядерной энергетической установкой.
- Для ракеты, оснащенной планирующим боевым блоком, термин «дальность» означает максимальную дистанцию полета, которая определяется посредством проекции на поверхность Земли траектории полета от точки запуска до точки попадания в цель, в предположении, что ее максимальная скорость не превосходит максимальную скорость, достигнутую при любых пусковых испытаниях ракет этого же типа.

Разделяющиеся головные части с индивидуальным наведением боевых блоков. Хотя РГЧ ИН — разделяющиеся головные части с индивидуальным наведением боевых блоков — далеко не новая технология, они подрывают кризисную стабильность. В частности, многие российские уязвимые МБР шахтного базирования оснащены четырьмя, шестью или даже десятью боеголовками¹⁷. США способны с высокой долей уверенности уничтожить эти ракеты еще до того, как они будут

запущены, направив на каждую лишь по две боеголовки. Таким образом, в случае серьезного конфликта у США были бы стимулы для упреждающего удара по российским МБР шахтного базирования, что, в свою очередь, мотивировало бы Россию применить это вооружение, пока это еще возможно.

Хотя полный запрет шахтных МБР, оснащенных РГЧ ИН, представляется крайне желательным, сегодня Москва вряд ли даст на него свое согласие — не в последнюю очередь потому, что эти вооружения, на которые приходится почти половина развернутых Россией боеголовок МБР, позволяют значительно сократить расходы на поддержание паритета с Соединенными Штатами¹⁸. Тем не менее последующий договор все же мог бы препятствовать размещению большого числа боеголовок на одной ракете. В частности, чтобы уложиться в основные ограничения договора, которые требуют более резкого сокращения числа боеголовок, чем количества развернутых средств доставки и пусковых установок, — России, вероятно, придется снизить число боеголовок на некоторых МБР, оснащенных РГЧ ИН. Хотя такой подход не потребует от России полностью отказаться от данного типа вооружения, он может заставить Москву пересмотреть целесообразность «Сармата» — разрабатываемой в настоящее время новой МБР, имеющей РГЧ с большим количеством боеголовок индивидуального наведения, — и развернуть такие комплексы в меньшем количестве либо же отказаться от них, а вместо этого сделать акцент на менее уязвимых мобильных МБР (в частности, на производимом в настоящее время мобильном варианте МБР РС-24).

Предлагаемые положения об РГЧ ИН

По условиям нового договора, соотношение между развернутыми стратегическими боеголовками и развернутыми системами доставки должно быть значительно ниже определенного СНВ-3 значения в 2,2:1.

Запреты и ограничения

Прочие технологические разработки — крылатая ракета с ядерной энергоустановкой, БРВЗ, ракета класса «воздух — земля», оснащенная планирующим боевым блоком (РВЗП), и РМБП — также важны для нового договора. Все эти вооружения могут или могли бы быть

применены на стратегическую дальность, однако они никогда не охватывались соглашениями о сокращении вооружений. Запреты или ограничения на развертывание могли бы помочь снизить связанные с ними риски.

Крылатые ракеты с ядерной энергоустановкой. Россия пытается разработать крылатую ракету с ядерной энергоустановкой «Буревестник», хотя, насколько можно судить, усилия в этом направлении наткнулись на значительные проблемы. Происшествие в августе 2019 года, в результате которого погибли пятеро российских ученых и произошел выброс радиации, было, как утверждается, следствием неудачной операции по поднятию ракеты, упавшей в море во время испытаний¹⁹. Военные преимущества крылатых ракет с ядерным двигателем — практически неограниченная дальность полета и способность преодолевать противоракетную оборону — скорее всего, не очень существенны, учитывая, что Россия разрабатывает другие системы большой дальности, способные уклоняться от средств противоракетной обороны. Однако такие вооружения очень дороги и сложны в разработке, а их испытания представляют значительную опасность для окружающей среды. Следовательно, такие ракеты должны быть запрещены. Эта мера поможет России убедить своих европейских соседей в том, что они не ощутят на себе негативного эффекта от последующих испытаний.

Предлагаемые положения о крылатых ракетах с ядерной энергоустановкой

Новый договор должен запрещать обеим сторонам разработку, производство, пусковые испытания и развертывание крылатых ракет с ядерной энергоустановкой.

Баллистические ракеты класса «воздух — поверхность» и ракеты класса «воздух — поверхность», оснащенные планирующим боевым блоком. В будущем БРВЗ и РВЗП большой дальности могут вызвать гонку вооружений или нестабильность в кризисной обстановке. (В соответствии с давно принятой терминологией под «большой дальностью» здесь понимается дальность свыше 600 км.) Начиная с 2017 года Россия размещает ракеты «Кинжал» — БРВЗ двойного назначения с дальностью, как утверждается, до 2000 км²⁰ — на самолетах МиГ-31. Соединенные Штаты тем временем разрабатывают неядерные РВЗП с дальностью до примерно 1000 км²¹. Развертывание таких ракет на не подлежащих засчету бомбардировщиках — в частности, российском среднем бомбардировщике Ту-22М (обозначение НАТО «Backfire»)

и переоборудованных американских тяжелых бомбардировщиках В-1В и В-52Н, — было бы проблематичным.

Ту-22М не соответствует принятому в СНВ-3 определению тяжелого бомбардировщика, поскольку этот самолет не оснащен для ядерных крылатых ракет воздушного базирования (КРВБ) большой дальности, а его дальность без дозаправки составляет менее 8000 км. (В США существуют опасения по поводу того, что модернизированный вариант Ту-22М3М может превышать этот лимит, хотя российская сторона утверждает обратное.) Однако, оснастив такой самолет для БРВЗ или РВЗП большой дальности, Россия может наделить его возможностями для нанесения внезапного стратегического удара, таким образом обходя ограничения СНВ-3 и провоцируя ответные меры со стороны США. Тем временем американцы переоборудовали некоторые бомбардировщики — весь парк В-1В и, что вызвало много нареканий, часть В-52Н — в неядерные, выведя их из зачета в рамках СНВ-3. Вооружение таких самолетов неядерными БРВЗ или РВЗП может усилить опасения России по поводу конвенциональных атак на ее ядерные силы, что создает риск нестабильности в условиях конфликта.

Самый простой способ устранить все эти опасения состоит в том, чтобы Россия и США договорились — в рамках нового соглашения — развертывать ядерные и неядерные БРВЗ и РВЗП большой дальности исключительно на тяжелых бомбардировщиках, подлежащих зачету в рамках договора, или на не подлежащих зачету тактических истребителях (пока же обеим сторонам было бы полезно принять это правило в виде политически обязывающего соглашения). Такой подход не позволит России размещать ракеты «Кинжал» на бомбардировщиках Ту-22М, а Соединенным Штатам — развертывать свои перспективные РВЗП на переоборудованных в неядерные тяжелых бомбардировщиках. Он позволит, однако, развертывание БРВЗ или РВЗП большой дальности на тяжелых бомбардировщиках, подлежащих зачету в рамках договора, поскольку количество таких вооружений будет ограничено. Также в рамках данного подхода разрешается без ограничений развертывание такого вооружения на тактических истребителях, так как последние, даже имея его, не способны угрожать глубокому тылу территории другой стороны²².

Предлагаемые положения о баллистических ракетах класса «воздух — поверхность» и ракетах класса «воздух — поверхность», оснащенных планирующим боевым блоком

Новый договор должен запрещать развертывание БРВЗ большой дальности и РВЗП большой дальности, за исключением развертывания на 1) засчитываемых в рамках договора тяжелых бомбардировщиках или 2) не подлежащих засчету тактических самолетах ближнего радиуса действия.

Для реализации этого положения должны применяться следующие новые или уточненные определения.

- «Тяжелый бомбардировщик» означает бомбардировщик того или иного типа, какой-либо из бомбардировщиков которого отвечает любому из следующих критериев:
 - 1) его дальность без дозаправки превышает 8000 км; или
 - 2) он оснащен для ядерных КРВБ большой дальности, БРВЗ большой дальности или РВЗП большой дальности.
- «Не подлежащий засчету тактический самолет» означает самолет с дальностью без дозаправки менее 2000 км.
- «БРВЗ большой дальности» означает средство доставки класса «воздух — поверхность», которое описывает баллистическую траекторию на протяжении большей части своего полета и имеет дальность свыше 600 км.
- «РВЗП большой дальности» означает средство доставки класса «воздух — поверхность», которое поддерживает пассивный полет за счет аэродинамической подъемной силы на протяжении большей части своего полета и имеет дальность свыше 600 км.

Ракеты морского базирования, оснащенные планирующим боевым блоком. В настоящее время США заняты разработкой РМБП; проявляет ли Россия интерес к этой технологии, неизвестно²³. Существует сильный теоретический аргумент в пользу внесения неядерных РМБП в засчет в рамках последующего договора — аналогично тому, как неядерные БРПЛ в случае развертывания попадали бы под ограничения СНВ-3. Однако неядерные РМБП, скорее всего, будут

развернуты на атомных ударных подводных лодках или надводных кораблях, что с высокой вероятностью помешает распространить на них ограничения нового договора. Данные платформы никогда не подвергались инспекциям, и проверка количества развернутых на них ракет представляется нереализуемой на практике. Вместо этого неядерные РМБП, а также КРМБ должны регулироваться политически обязывающим соглашением о транспарентности²⁴.

Ядерные РМБП большой дальности, напротив, не должны выводиться из-под действия ограничений. Не существует публично доступных свидетельств разработки такого вооружения ни Россией, ни США. Однако, поскольку такие ракеты могут оказаться эффективнее БРПЛ в преодолении средств обороны, каждая из сторон может попытаться усилить или даже заменить ими свой арсенал БРПЛ. По этой причине стороны должны заранее договориться о том, что ядерные РМБП большой дальности подлежат засчету в соответствии с положением нового договора о «новых видах вооружения» (которое, как обсуждается ниже, должно представлять собой более сильную версию аналогичного положения СНВ-3)²⁵. Поскольку инспекции кораблей, несущих такие ракеты и одновременно оборудованных для неядерных задач, были бы существенно затруднены, Россия и США должны также принять правило о запрете размещения ядерных РМБП большой дальности и определенных видов неядерного вооружения на одном и том же судне.

Предлагаемые положения о ядерных ракетах морского базирования, оснащенных планирующим боевым блоком

В согласованном заявлении, включаемом в новый договор в качестве приложения, Россия и США должны признать, что РМБП большой дальности в ядерном снаряжении, в случае их развертывания, будут составлять новый вид стратегических наступательных вооружений.

Они также должны заявить, что не будут развертывать такое вооружение на надводных или подводных судах, на которых развернуты неядерные КРМБ или РМБП большой дальности.

Для реализации этого положения должно применяться следующее новое определение.

- «РМБП» означает средство доставки, которое поддерживает пассивный полет за счет аэродинамической подъемной силы на протяжении большей части своей траектории, имеет дальность свыше 600 км и принадлежит тому или иному типу, какой-либо экземпляр которого содержался на подводной лодке или надводном корабле либо использовался для запуска с подводной лодки или надводного корабля.

Переоборудование и исключение из засчета

СНВ-3 позволяет переоборудовать системы доставки и пусковые установки, чтобы они перестали засчитываться в предельные уровни договора. Соединенные Штаты использовали эти положения для того, чтобы соблюсти такие ограничения. Однако Россия утверждает, что процедуры, использованные Соединенными Штатами для переоборудования пусковых установок БРПЛ и бомбардировщиков В-52Н, не являются необратимыми и что подобные процедуры должны быть одобрены Россией, прежде чем переоборудованные системы будут исключены из засчета²⁶. В последующем договоре необходимо попытаться учесть озабоченности России и предотвратить возникновение аналогичных разногласий в будущем. С этой целью следует принять два принципа. Во-первых, там, где это возможно, при переоборудовании следует использовать процедуры и методы, которые были ранее приняты обеими сторонами. Во-вторых, необходимо реализовать дополнительные меры транспарентности, с тем чтобы укрепить доверие к эффективности процедур переоборудования.

Переоборудование пусковых установок БРПЛ. Согласно утверждениям Соединенных Штатов, стальная заглушка, устанавливаемая в верхней части переоборудованных пусковых шахт БРПЛ, выводит пусковые установки из строя. Суть претензий России заключается в том, что эту заглушку можно легко удалить. Россия также утверждает, что такая заглушка не позволяет инспекторам удостовериться в том, что шахта непригодна для размещения или запуска БРПЛ. (Соединенные Штаты удалили компоненты, чтобы вывести из строя пусковые установки, но не позволяют российским инспекторам проверять их отсутствие.) Хотя Соединенные Штаты действовали добросовестно при выборе метода переоборудования, в зеркально симметричной ситуации Вашингтон, вероятно, высказал бы те же самые претензии, что сейчас выдвигает Москва.

Россия и США пытаются решить этот вопрос через Двустороннюю консультативную комиссию СНВ-3. Однако даже если им удастся найти взаимоприемлемое решение на оставшийся срок действия СНВ-3, проблема, вероятно, снова возникнет в ходе переговоров по последующему договору (особенно если любой из сторон потребуется использовать процедуры переоборудования для сокращения количества пусковых установок БРПЛ до предусмотренного договором уровня). Этих разногласий, вероятно, можно было бы избежать, если бы США приняли ту же процедуру, которую использовали при переоборудовании всех пусковых установок БРПЛ на четырех атомных подводных ракетносцах (ПЛАРБ) класса «Огайо» в пусковые установки крылатых ракет. Тогда США уменьшили и длину, и диаметр пусковых шахт — и Россия признала, что в результате такой процедуры шахты становятся проверяемо непригодны к запуску БРПЛ. Данная процедура в совокупности с мерами, направленными на повышение прозрачности, должна стать стандартом для переоборудования пусковых установок БРПЛ в рамках последующего договора.

Предлагаемые положения о переоборудовании пусковых установок баллистических ракет морского базирования

Новый договор должен разрешать переоборудование пусковых установок БРПЛ, при условии что 1) длина или диаметр пусковой шахты уменьшаются так, чтобы сделать ее физически непригодной для размещения БРПЛ, и 2) после переоборудования инспекторы будут иметь визуальный доступ к внутреннему пространству пусковой шахты с ее верхнего конца для подтверждения произведенных изменений.

Все пусковые установки БРПЛ, переоборудованные в рамках СНВ-3, должны быть повторно переоборудованы в соответствии с новым стандартом, чтобы оставаться вне зачета по новому договору.

Инспектирующей стороне должно быть позволено проводить инспекцию всех переоборудованных пусковых установок БРПЛ той ПЛАРБ, на которой развернута БРПЛ, назначенная для инспекции²⁷.

Переоборудование тяжелых бомбардировщиков и исключение их из зачета. При переоборудовании бомбардировщиков В-52Н США сняли с них некоторую специфическую для ядерного оружия электронику, но отказались удалить узлы крепления ядерного оружия, поскольку это оборудование также используется для неядерных боеприпасов. Россия заявила, что не имеет возможности проверить непригодность таких самолетов для запуска ядерных КРВБ большой дальности. Поэтому она требует, чтобы переоборудованные бомбардировщики базировались на аэродромах, не имеющих ядерной инфраструктуры. Это предложение, отвергнутое США, выходит за рамки требований СНВ-3 и является молчаливым признанием со стороны Москвы того факта, что технического решения для устранения ее озабоченности нет.

Вместе с тем последующий договор также должен будет охватывать новые типы бомбардировщиков, которые Россия и США намерены развернуть в будущем: ПАК ДА и В-21 соответственно. Москва и Вашингтон могут пожелать, чтобы некоторые из этих самолетов были оборудованы исключительно для неядерных задач и, следовательно, были исключены из зачета. Однако могут возникнуть сложности с тем, чтобы достоверно отличить бомбардировщики, предназначенные для ядерных задач, от бомбардировщиков, для таких задач не предназначенных.

Подход к этому комплексу проблем должен строиться на трех принципах. Во-первых, чтобы предоставить сторонам некоторую гибкость в соблюдении основных ограничений последующего договора, необходимо разрешить переоборудование некоторых существующих типов тяжелых бомбардировщиков. Во-вторых, самолеты ПАК ДА и В-21, оборудованные исключительно для неядерных задач, должны исключаться из засчета только в том случае, если они не размещаются на тех базах, где размещены тяжелые бомбардировщики, оснащенные для ядерных вооружений. У такого подхода есть явный прецедент. Например, в ходе переговоров по СНВ-3 Россия согласилась с тем, что переоборудованные В-1В не являются ядерными и, следовательно, не подлежат засчету отчасти потому, что они базируются отдельно от тяжелых бомбардировщиков, подпадающих под действие договора. Наконец, последующий договор должен обеспечить большую прозрачность оперативного применения некоторых не подлежащих засчету бомбардировщиков (переоборудованных тяжелых бомбардировщиков, а также неядерных самолетов ПАК ДА и В-21) — с тем чтобы достичь уверенности, что они непригодны для ядерных задач и стороны не готовятся к нанесению неядерных контрсиловых ударов.

Предлагаемые положения о переоборудовании самолетов и исключении их из засчета

Новый договор должен разрешать США переоборудование дополнительных бомбардировщиков В-52Н с использованием процедур, принятых в рамках СНВ-3. Все бомбардировщики В-52Н, прошедшие переоборудование в соответствии с СНВ-3, должны считаться переоборудованными по новому договору.

России должно быть разрешено переоборудование бомбардировщиков любого типа из тех, что были развернуты до вступления СНВ-3 в силу.

Переоборудование тяжелых бомбардировщиков любого другого типа должно быть запрещено.

Переоборудованные бомбардировщики не должны подлежать засчету в рамках договора, а их базирование должно быть разрешено как на ядерных, так и на неядерных авиабазах.

В отношении американских бомбардировщиков В-1В должно по-прежнему распространяться ограниченное право на проведение инспекций, установленное Первым согласованным заявлением по СНВ-3. При условии базирования этих самолетов исключительно на неядерных авиабазах они не должны считаться засчитываемыми тяжелыми бомбардировщиками и не должны отве-

чать описанным ниже требованиям повышенной прозрачности для переоборудованных и новых неядерных тяжелых бомбардировщиков.

Стороны должны взять на себя обязательство обозначать все новые тяжелые бомбардировщики (то есть тяжелые бомбардировщики тех типов, которые не были развернуты на момент вступления в силу СНВ-3) как неядерные либо как ядерные (оснащенные для ядерных вооружений) до начала их развертывания.

- Новые тяжелые бомбардировщики, оснащенные для неядерных вооружений, должны базироваться на неядерных авиабазах и исключаться из зачета.
- Новые тяжелые бомбардировщики, оснащенные для ядерных вооружений, должны базироваться на ядерных авиабазах и включаться в зачет.

Сторона может изменить обозначение нового тяжелого бомбардировщика с неядерного на оснащенный для ядерных вооружений, при условии что данный самолет будет передислоцирован на ядерную авиабазу (после чего он подлежит зачету в рамках договора). Сторона не может изменить обозначение нового тяжелого бомбардировщика с оснащенного для ядерных вооружений на неядерный.

Все новые неядерные тяжелые бомбардировщики и все тяжелые бомбардировщики, переоборудованные в рамках СНВ-3 или последующего договора, должны отвечать требованиям повышенной прозрачности. В частности, каждая из сторон должна будет присвоить всем таким бомбардировщикам уникальные идентификационные номера и направлять другой стороне оповещения установленного образца об их оперативном применении, в частности о полетах за пределами границ государства и об участии в крупных учениях²⁸.

Для реализации этих положений должны применяться следующие новые определения.

- «Новый тяжелый бомбардировщик» означает тяжелый бомбардировщик того или иного типа, который не был развернут на момент вступления в силу СНВ-3.
- «Новый неядерный тяжелый бомбардировщик» означает новый тяжелый бомбардировщик, который не оснащен для ядерных КРВБ большой дальности, ядерных ракет класса «воздух — поверхность», ядерных бомб, БРВЗ большой дальности или РВЗП большой дальности.
- «Новый тяжелый бомбардировщик, оснащенный для ядерных вооружений» означает новый тяжелый бомбардировщик, оснащенный для ядерных КРВБ большой дальности, ядерных

ракет класса «воздух — поверхность», ядерных бомб, БРВЗ большой дальности или РВЗП большой дальности.

- «Неядерная авиабаза» означает авиабазу, не имеющую никакой инфраструктуры для хранения или обслуживания ядерных вооружений, включая авиабазы, на которых такая инфраструктура была демонтирована.
- «Ядерная авиабаза» означает авиабазу, обладающую инфраструктурой для хранения или обслуживания ядерных вооружений.

Новые виды стратегических наступательных вооружений

Статья V договора СНВ-3 дает каждой стороне право, если она считает, что «появляется новый вид стратегического наступательного вооружения <...> поднять вопрос о таком стратегическом наступательном вооружении для рассмотрения в Двусторонней консультативной комиссии». Это положение призвано предоставить сторонам средства учета технологических изменений, которые могут произойти в течение срока действия договора. Однако его эффективность ограничена. Если это положение будет применено, России и США предстоит договориться, охватывается ли рассматриваемое оружие договором, и если да, то как применять к нему положения договора. Результатом почти наверняка станет неразрешимое разногласие. Тем временем сторона, разрабатывающая оружие, не будет ограничена в его развертывании.

За время, прошедшее после переговоров по СНВ-3, у США появилась обеспокоенность тем, что Россия разрабатывает различные новые виды стратегических наступательных вооружений, которые могут не охватываться договором. Россия, со своей стороны, давно озабочена стратегическими неядерными вооружениями (или неядерными вооружениями стратегической дальности) и пыталась вовлечь США в переговоры с целью поставить такие вооружения под контроль. Действительно, позиция Москвы, похоже, заключается в том, что согласно СНВ-3 новый вид стратегического наступательного вооружения может быть как ядерным, так и неядерным. В результате оба государства теперь должны быть заинтересованы в заключении нового соглашения с более строгим положением, которое автоматически требовало бы засчета новых видов стратегических наступательных вооружений, а любые переговоры при этом ограничивались бы только механизмами его реализации.

Исторический опыт подсказывает, что переговоры по такому положению будут проходить предсказуемо. Учитывая озабоченность России по поводу неядерных контрсилловых атак, она, вероятно, будет утверждать, что новый вид стратегических наступательных вооружений может быть как ядерным, так и неядерным. В качестве аргумента она могла бы заметить, что в случае развертывания неядерных МБР или БРПЛ они подлежали бы засчету в рамках СНВ-3. Однако Соединенные Штаты будут опасаться, что Россия попытается использовать чрезмерно широкую формулировку положения о новых видах вооружений для подрыва американского превосходства в конвенциональных вооружениях, настаивая на применении его к неядерному потенциалу США, который не угрожает ядерным силам России.

Компромисс возможен. Положение последующего договора о новых видах вооружений должно относиться и к ядерным, и к обычным вооружениям стратегической дальности. Однако сфера его применения должна быть ограничена только теми видами вооружений, которые появились после переговоров, и не будет распространяться на существующие виды, не подлежащие засчету из-за того, что стороны не сумели прийти к согласию об их статусе (иначе одна из сторон могла бы использовать это положение, чтобы на этапе реализации добиться того, чего она не смогла добиться на переговорах). В дальнейшем, чтобы прояснить смысл данного положения и рассеять опасения американской стороны, Россия и США должны договориться о совместном заявлении, содержащем пополняемые перечни видов вооружений, которые стороны считают и не считают новыми. (Такие перечни не могут быть полными, поскольку невозможно предвидеть, какие виды вооружений будут развернуты в течение срока действия договора. Если будет развернут новый вид вооружений, не упомянутый в заявлении, большая конкретизация текста договора значительно сократит пространство для разногласий относительно необходимости его засчета.)

Предлагаемые положения о новых видах стратегических наступательных вооружений

Последующий договор должен указывать, что новый вид стратегических наступательных вооружений 1) имеет стратегическую дальность, 2) не подлежит засчету в рамках последующего договора, 3) не развертывался до вступления последующего договора в силу и 4) не был специально исключен из засчета в согласованном заявлении о новых видах вооружений.

Новый договор должен также содержать следующие требования.

- Новые виды стратегических наступательных вооружений подлежат засчету в рамках договора.
- Сторона, осуществляющая развертывание, должна уведомлять другую сторону о том, когда каждая индивидуальная система доставки нового вида впервые покидает место производства, а также о месте, где она развертывается.
- Стороны должны согласовать все необходимые меры по реализации, включая порядок проведения показов и инспекций, в двусторонней комиссии, сформированной для наблюдения за реализацией договора. Соглашение о механизмах имплементации должно иметь юридически обязывающий характер без необходимости ратификации на национальном уровне (как в случае соглашений, заключенных в Двусторонней консультативной комиссии по СНВ-3)²⁹.

В согласованном заявлении Россия и США должны привести пополняемые перечни видов вооружений, которые стороны считают и не считают новыми видами стратегических наступательных вооружений.

Виды вооружений, которые считаются новыми, должны включать в себя:

- межконтинентальные крылатые ракеты наземного базирования в ядерном снаряжении;
- БРВЗ и РВЗП с дальностью, превышающей 4500 км³⁰;
- РМБП в ядерном снаряжении.

Виды вооружений, которые не считаются новыми, должны включать в себя:

- неядерные крылатые ракеты;
- крылатые и баллистические ракеты наземного базирования в ядерном снаряжении с дальностью менее 5500 км;
- ракеты наземного базирования, оснащенные планирующим боевым блоком, с дальностью менее 5500 км;
- РМБП в неядерном снаряжении.

В согласованном заявлении стороны должны взять на себя обязательства раскрыть на момент вступления в силу 1) все разрабатываемые системы, которые могут быть развернуты в течение срока действия договора и могут считаться новыми видами с точки зрения договора, и 2) предполагаемый год развертывания каждой такой системы. Каждая из сторон должна обновлять соответствующие данные ежегодно.

Контроль за соблюдением

Режим взаимного контроля, который будет установлен последующим договором, должен близко следовать хорошо зарекомендовавшему себя режиму СНВ-3. Все изменения должны быть относительно небольшими, простыми в разработке и внедрении — хотя два из них заслуживают того, чтобы остановиться на них отдельно.

Во-первых, новый договор должен предусматривать возможность инспектирования двух видов систем доставки, не охваченных Договором СНВ-3: ТЯЭУ и МРП (хотя «Авангард» является исключением). Инспекции МРП должны быть аналогичны таковым для МБР. Действительно, поскольку действие договора распространяется на «Авангард», Россия и США, предположительно, разработали порядок проведения инспекций, который мог бы быть применен и в отношении других МРП. Порядок инспектирования ТЯЭУ должен быть основан на той же процедуре для БРПЛ. Более того, инспектирование ТЯЭУ представляется даже несколько более простой задачей, поскольку можно принять, что каждая ТЯЭУ несет ровно одну боеголовку, в то время как количество боеголовок, установленных на БРПЛ, подлежит проверке.

Во-вторых, НТС должны быть задействованы для контроля за соблюдением запретов и ограничений, касающихся крылатых ракет с ядерной энергоустановкой, БРВЗ, РВЗП, а также РМБП в ядерном снаряжении. Наиболее сложной задачей здесь, вероятно, будет определить, имеет ли РМБП ядерное снаряжение. Совместному решению этой задачи будут препятствовать сложности с инспектированием неядерных РМБП, развернутых на ударных атомных подводных лодках или надводных кораблях с ядерной силовой установкой, с целью установить, действительно ли они не несут ядерных зарядов. Тем не менее в ходе реализации предшествующих соглашений по контролю над вооружениями Россия и США полагались на НТС для решения похожей задачи — проверки КРВБ на наличие у них ядерного снаряжения.

НТС также должны привлекаться для определения дальности ракет, оснащенных планирующим боевым блоком (что необходимо, поскольку такие ракеты будут подпадать под ограничения

договора, только если они имеют дальность от 600 км при воздушном или морском базировании или от 5500 км при наземном базировании). Россия и США уже в значительной степени полагаются на НТС для определения дальности баллистических ракет в целях имплементации СНВ-3. Принципиально те же технологии можно использовать, чтобы определить характеристики носителя, посредством которого осуществляется пуск гиперзвукового планирующего боевого блока. Сам по себе планирующий боевой блок, скорее всего, может быть отслежен на протяжении почти всей его траектории существующими спутниками раннего предупреждения, что позволяет оценить его характеристики (прежде всего отношение действующей подъемной силы к лобовому сопротивлению) и максимальную скорость³¹. Собранная воедино, эта информация должна позволить каждой из сторон получить достаточно точные оценки дальности ракетно-планирующих систем другой стороны.

Оценка и перспективы

С технической точки зрения предлагаемый договор представляется вполне осуществимым. Хотя это будет, несомненно, долгое и сложное соглашение, которое, возможно, потребует не менее года переговоров, оно будет основано на тексте успешно имплементированного договора СНВ-3. Более того, в режим взаимного контроля СНВ-3 потребуется внести лишь несколько изменений, причем они выглядят простыми в разработке и внедрении.

Однако политические перспективы последующего соглашения значительно менее радужны, чем технические, хотя и не являются совсем мрачными. К числу серьезных проблем, особенно для Соединенных Штатов, относится национальная политика ратификации соглашений. Президенту-республиканцу, вероятно, не составит большого труда получить большинство в две трети голосов, необходимое для получения совета и согласия сената США. Президент-демократ столкнется с гораздо более серьезными проблемами, учитывая вероятную оппозицию со стороны республиканцев. Однако недавно одобренное конгрессом продление СНВ-3 говорит о том, что у идеи усиления контроля над вооружениями по-прежнему есть некоторая двухпартийная поддержка. Хорошо организованная кампания в пользу ратификации могла бы опереться на этот политический ресурс, хотя такая кампания, без сомнения, будет сложной.

Но самый серьезный вызов — это, вероятно, само состояние российско-американских отношений: «глубокий кризис», как охарактеризовали его некоторые российские должностные лица³². Прийти к соглашению на переговорах о контроле над стратегическими вооружениями было непросто даже в лучшие времена. В текущих условиях, когда каждая из сторон по умолчанию подозревает другую в нечестной игре и обеим нужно иметь дело с новыми технологиями, которые никогда ранее не были объектом регулирования, — переговоры, по-видимому, будут особенно трудными.

Из-за текущего состояния двусторонних отношений обеим сторонам будет сложнее пойти на компромиссы, которых неизбежно потребует соглашение. Наиболее острые вопросы, вероятно, коснутся того, что не включено в текст договора. США не смогут ограничить нестратегические ядерные вооружения и ядерный арсенал КНР. Россия, со своей стороны, не добьется ограничений противоракетной обороны.

Такая ситуация может подтолкнуть стороны к расширению тематики переговоров. Однако пойти на это было бы ошибкой. Именно потому, что российско-американские отношения находятся в столь низкой точке, очень мало надежды на достижение сторонами всеобъемлющего соглашения, которое охватывало бы такие чувствительные вопросы, как нестратегические ядерные боезаряды и противоракетную оборону. Чрезмерные амбиции могут привести к полному провалу переговоров и, как следствие, к установлению менее урегулированных отношений сдерживания, которые могут привести к опасной гонке вооружений и эскалации.

Таким образом, в конечном счете перед Вашингтоном стоит выбор не между двусторонним соглашением об ограничении стратегических ядерных вооружений и трехсторонним соглашением об ограничении всех американских, китайских и российских ядерных вооружений, а между двусторонними ограничениями стратегических ядерных вооружений и отсутствием каких-либо ограничений. Аналогично, реальный выбор России — не между двусторонним договором, ограничивающим стратегические наступательные и оборонительные вооружения, и договором, ограничивающим только СНВ, — это выбор между ограничением наступательных вооружений и отсутствием каких-либо ограничений. С учетом этой реальности правительства обеих стран должны сосредоточиться на переговорах о новом двустороннем договоре об ограничении стратегических наступательных вооружений.

Разумеется, такой подход не исключает возможности отдельных переговоров, направленных на решение других вопросов безопасности. Напротив, успешное заключение и исполнение последующего договора поможет создать для них более благоприятную среду. В некоторых отношениях текущая ситуация напоминает конец 1960-х — начало 1970-х годов, когда США и СССР впервые вступили в переговоры по ограничению стратегических вооружений (ОСВ). Первые плоды этих переговоров — Временное соглашение ОСВ-1 и Договор об ограничении систем противоракетной обороны (оба 1972 года) — не решили всех или хотя бы большинства вопросов безопасности, волновавших каждую из сторон. Однако эти соглашения помогли устранить наихудшие эксцессы ядерной гонки и — что, быть может, еще важнее — проложили дорогу к последующим, более амбициозным соглашениям. Подобный прагматизм и сегодня сослужил бы хорошую службу России и Соединенным Штатам.

Об авторах

Пранай Вэдди — научный сотрудник программы «Ядерная политика» Фонда Карнеги за Международный Мир.

Джеймс Эктон — содиректор программы «Ядерная политика» и старший научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир.

Благодарности

Эта работа стала возможной благодаря щедрой поддержке со стороны Министерства иностранных дел Нидерландов, Федерального министерства иностранных дел Германии, Министерства иностранных дел Финляндии, Федерального департамента иностранных дел Швейцарии, Корпорации Карнеги в Нью-Йорке, Фонда «Нью-Ленд» и Фонда «Перспектив-Хилл». Искренне благодарим Меган Дюбуа, Гарретта Хинка и Гаурава Калвани за помощь в проведении исследований. Выражаем признательность Лори Меррит и Эми Меллон за их неизменно отличную работу по редактированию, оформлению и верстке макета. За полезное обсуждение и глубокие комментарии к предыдущим черновикам мы благодарны Алексею Арбатову, Роуз Геттемюллер, Т. Д. Макдональду и Джорджу Перковичу. Авторы берут на себя полную ответственность за содержание статьи.

Примечания

- 1 New START — англоязычное название договора СНВ-3.
- 2 При сохранении устоявшейся аббревиатуры слово «земля» здесь, в соответствии с Договором СНВ-1, заменено словом «поверхность».
- 3 См.: U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 21, 2018, 50–51 // <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>; Dmitry Solovyov, “Russia Says It Must Have Nuclear Parity With U.S.,” [«Россия утверждает, что должна иметь ядерный паритет с США»], Reuters, December 7, 2007 // <https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-nuclear/russia-says-it-must-have-nuclear-parity-with-u-s-idUSL0760845820071207>.
- 4 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, Public Law 116-92, 116th Congress (December 20, 2019), Section 1237(a) [Закон о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону США за 2020 фискальный год, Публичный закон 116-92, 116-й созыв конгресса (20 декабря 2019), раздел 1237(a)] // <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/s1790/text>.
- 5 См.: Президент России. Сопровождение с руководством Минобороны и предприятий ОПК. 5 декабря 2019, Сочи // <http://kremlin.ru/catalog/keywords/91/events/62250>.
- 6 U.S. Department of State, “Briefing With Ambassador Marshall Billingslea, U.S. Special Presidential Envoy for Arms Control and Lt. Gen. Thomas Bussiere, Deputy Commander of the U.S. Strategic Command,” August 18, 2020 // <https://2017-2021.state.gov/press-briefing-with-ambassador-marshall-billingslea-u-s-special-presidential-envoy-for-arms-control-and-lt-gen-thomas-bussiere-deputy-commander-of-the-u-s-strategic-command/index.html>.
- 7 См.: U.S. Department of State, “Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments” [«Соблюдение и выполнение соглашений и обязательств в области контроля, нераспространения и сокращения вооружений»], June 22, 2020 // <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-Adherence-to-and-Compliance-with-Arms-Control-Nonproliferation-and-Disarmament-Agreements-and-Commitments-Compliance-Report-1.pdf>.
- 8 См., напр., комментарии тогдашнего командующего Стратегическим командованием Вооруженных сил США генерала Дж. Хайтена на заседании сенатского комитета по вооруженным силам, “United States Strategic Command and United States Northern Command” [«Стратегическое командование Вооруженных сил США и Северное командование Вооруженных сил США»], 116-й созыв конгресса, первая сессия, 26 февраля 2019. С. 81–82 // https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/19-14_02-26-19.pdf.
- 9 См., напр., Госдепартамент США. Офис пресс-секретаря, стенограмма “Briefing With Senior State Department Official on the New START” [«Брифинг с высокопоставленным должностным лицом Госдепартамента по поводу СНВ-3»], 9 марта 2020 // <https://2017-2021.state.gov/briefing-with-senior-state-department-official-on-the-new-start/index.html>.
- 10 См.: Министерство иностранных дел Китайской Народной Республики. “Department of Arms Control and Disarmament Holds Briefing for International Arms Control and Disarmament Issues” [«Департамент контроля за вооружениями организует брифинг по вопросам международного контроля за вооружениями и разоружения»], 8 июля 2020, Пекин // https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1795979.shtml.
- 11 См.: Министерство иностранных дел Российской Федерации. Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с публикацией Государственным департаментом

- США данных о суммарных количествах стратегических наступательных вооружений США. 27 февраля 2018 // https://www.mid.ru/web/guest/kommentarii_predstavatelya/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/3100658.
- 12 White House, Office of the Press Secretary, “Nuclear Weapons Employment Strategy of the United States” fact sheet [информационная справка «Стратегия применения США ядерного оружия»], June 19, 2013 // <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/19/fact-sheet-nuclear-weapons-employment-strategy-united-states>.
 - 13 См.: “Russia Deploys Avangard Hypersonic Missile System” [«Россия разворачивает гиперзвуковые ракетные комплексы „Авангард“»], BBC, December 27, 2019 // <https://www.bbc.com/news/world-europe-50927648>.
 - 14 См.: James M. Acton, “Silver Bullet? Asking the Right Questions About Conventional Prompt Global Strike,” Carnegie Endowment for International Peace, September 3, 2013, 39–44 // <https://carnegieendowment.org/files/cpgs.pdf> [Рус. пер: «Серебряная пуля? Правильные вопросы о „неядерном быстром глобальном ударе“» <https://carnegie.ru/2014/11/13/ru-pub-57222>.]
 - 15 См.: U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” 9.
 - 16 Источники расходятся в том, будет ли подводная лодка класса «Хабаровск», которая, по-видимому, предполагается в качестве основного носителя «Посейдона», нести шесть или восемь торпед. Одна из возможностей заключается в том, что она будет нести шесть пусковых установок, но восемь торпед, таким образом допуская две перезарядки. В таком случае в соответствии с определениями данного раздела она будет засчитываться как шесть пусковых установок ТЯЭУ, восемь ТЯЭУ и восемь развернутых стратегических боезарядов. См.: Подлодку «Хабаровск» спустят на воду ориентировочно в конце июня // ТАСС. 6 мая 2020 // <https://tass.ru/armiya-i-opk/8412779>; ВМФ планирует поставить на боевое дежурство до 32 аппаратов «Посейдон» // ТАСС. 11 января 2019 // <https://tass.ru/armiya-i-opk/5991356>.
 - 17 См.: Hans M. Kristensen & Matt Korda, “Russian Nuclear Forces, 2020,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 76, no. 2 (2020): 106.
 - 18 Ibid, 103.
 - 19 См.: Amanda Macias, “US Intel Report Says Mysterious Russian Explosion Was Triggered by Recovery Mission of Nuclear-Powered Missile, Not a Test” [«Согласно донесению разведки США, таинственный российский взрыв произошел в ходе операции по поднятию ракеты с ядерным двигателем, а не испытаний»], CNBC, September 11, 2019 // <https://www.cnbc.com/2019/08/29/intel-says-russian-explosion-was-not-from-nuclear-powered-missile-test.html>.
 - 20 См.: Kristensen & Matt Korda, “Russian Nuclear Forces,” 2020, 112.
 - 21 См.: Kelley M. Sayler, “Hypersonic Weapons: Background and Issues for Congress, R45811,” Congressional Research Service, March 1, 2020, 6–7 // <https://fas.org/sgp/crs/weapons/R45811.pdf>.
 - 22 БРВЗ или РВЗП достаточной дальности, для того чтобы достичь территории вероятного противника при запуске с тактического истребителя, должны считаться новым видом стратегических наступательных вооружений.
 - 23 См.: Sayler, “Hypersonic Weapons,” 5.
 - 24 См.: Jeffrey Lewis, “Russia and the United States Should Resume Data Exchanges on Nuclear-Armed Sea-Launched Cruise Missiles” in James M. Acton, ed., “Beyond Treaties: Immediate Steps to Reduce Nuclear Dangers,” *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, October 10, 2012, 4–5 // https://carnegieendowment.org/files/beyond_treaties.pdf. Расширенную версию этого предложения, включающую неядерные КРМБ и РМБП, см. в: James M. Acton, Thomas D. MacDonald, and Pranay

- Vaddi, “Revamping Nuclear Arms Control: Five Near-Term Proposals,” Carnegie Endowment for International Peace, December 2020, 5-9 // https://carnegieendowment.org/files/Acton_McDonald_Vaddi_Arms_Control.pdf.
- 25 Кроме того, если какая-то сторона опасается развертывания другой стороной ядерных или неядерных РМБП на ПЛАРБ, стороны могут договориться о том, что в рамках имплементации договора РМБП, развернутые на ПЛАРБ, должны считаться БРПЛ.
 - 26 См.: “Problems Related to Implementation of the Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms of 2010” [«Проблемы, связанные с имплементацией Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений 2010 года»], 4 and 6 December, 2018 // <https://www.wsj.com/public/resources/documents/Russia.pdf>.
 - 27 По условиям СНВ-3 инспектирующая сторона может проверить только одну такую пусковую установку.
 - 28 СНВ-3 требует таких извещений для засчитываемых тяжелых бомбардировщиков, см. Протокол к СНВ-3, глава 4, раздел 3, п. 3–6.
 - 29 Стороны могут договориться о мерах, направленных на повышение «целесообразности и эффективности» СНВ-3, через Двустороннюю консультативную комиссию. Хотя существенные обязательства не могут быть изменены без принятия поправок к договору, второстепенные положения, касающиеся имплементации договора, в том числе порядок проведения инспекций, могут быть изменены посредством соглашения сторон в Двусторонней консультативной комиссии без необходимости поправок к договору.
 - 30 Предлагаемый договор позволит развертывать БРВЗ и РВЗП на незасчитываемых тактических самолетах с дальностью полета менее 2000 км (другими словами, на самолетах с радиусом действия в 1000 км или менее). Самолет с радиусом действия в 1000 км должен быть вооружен ракетой с дальностью в 4500 км, чтобы его можно было классифицировать как стратегическое оружие.
 - 31 О способности спутников раннего обнаружения отслеживать планирующие блоки см.: Cameron Tracy & David Wright, “Modeling the Flight, Heating, and Infrared Emission of a Hypersonic Boost-Glide Vehicle,” Union of Concerned Scientists // <http://scienceandglobalsecurity.org/archive/sgs28tracy.pdf>. Об определении характеристик планирующих блоков по полетным данным см.: James M. Acton, “Hypersonic Boost-Glide Vehicles,” *Science & Global Security* 23 (2015), 191–219.
 - 32 См., напр.: “Kremlin Spokesman Downplays Improving U.S.-Russian Relations After Lavrov Trip” [«Пресс-секретарь Кремля отрицает значимое улучшение российско-американских отношений после поездки Лаврова»], RadioFreeEurope, 2019 // <https://www.rferl.org/a/kremlin-spokesman-downplays-improving-u-s--russian-relations-after-lavrov-trip/30326874.html>.



Переулок Сивцев Вражек, д. 25/9, стр. 1 | Москва, 119002 | Россия | Тел.: +7 495 935-89-04

Carnegie.ru