

АМЕРИКАНО-РОССИЙСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Проблемы, перспективы и предложения

Доклад независимой рабочей группы

Председатель — Роберт Д. Блэквилл

Директор проекта — Кейт У. Дэйтон

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Вступление (будет подготовлено позднее).....	
II.	Введение.....	3
III.	Предотвратить ядерную анархию.....	9
IV.	Контроль над стратегическими вооружениями.....	
V.	Договор по ПРО и оборона от баллистических ракет.....	
VI.	Обычные вооруженные силы в Европе.....	
VII.	Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.....	
VIII.	Конвенция по химическому оружию.....	
IX.	Конвенция по биологическому оружию.....	
X.	Заключение.....	
XI.	Члены рабочей группы.....	

II. ВВЕДЕНИЕ

В годы “холодной войны” контроль над вооружениями был самым важным — а во многих случаях и наиболее наглядным, тщательно изученным и содержательным аспектом американо-российских отношений. основополагающие характеристики той эпохи — угроза существованию, представляемая огромными арсеналами США и СССР, противостояние НАТО и Варшавского Договора, а также глобальное соперничество двух сверхдержав — обуславливали первостепенное внимание правительств и общественности обеих стран к вопросам ограничения и сокращения вооружений. К счастью, те отношения у порога Страшного Суда позади, но была и меньшая цена.

За годы после окончания “холодной войны” контроль над вооружениями стал менее приоритетной проблемой. Основные черты нашего времени — исчезновение СССР и вместе с ним глобальной советской угрозы; возникновение новой России, переживающей продолжающуюся революцию; осознание серьезных региональных угроз безопасности Соединенных Штатов на Ближнем Востоке и в Северо-Восточной Азии, не имеющих в своей основе отношения к России; и преобладающее у американской общественности чувство, что правительство США должно сосредоточить свои усилия на внутренних проблемах — все это вместе взятое привело сегодня к уменьшению озабоченности Америки по поводу американо-российского контроля над вооружениями даже в рамках ограниченного внимания, которое американцы в настоящее время уделяют внешней политике в целом.

Это произошло во время, когда американо-российские отношения приобрели более беспокоящий характер в силу причин далеких от проблем контроля над вооружениями. Между Вашингтоном и Москвой существуют разногласия, помимо прочего, по проблемам расширения НАТО; роли России в европейской безопасности; будущего европейских структур безопасности, включая ОБСЕ; относительной виновности сторон в Боснийском конфликте и роли силы в разрешении этого кризиса; будущего Украины; событий в государствах Балтии; разработки энергетических ресурсов Каспийского бассейна; продажи Россией ядерных технологий Ирану; путей оптимального воздействия на Ирак; и Чечни. И хотя над всеми этими проблемами оба правительства в настоящее время работают и некоторые из них вскоре могут быть разрешены, число и масштабы сегодняшних двусторонних разногласий затрудняют прогресс по большинству вопросов контроля над вооружениями.

К тому же, на фоне сохраняющихся экономических трудностей коммунисты вновь стали мощной политической силой в Москве. У значительной части российской общественности, и в особенности у российских элит существует нарастающее и глубокое чувство недовольства Западом, поскольку сотрудничество с индустриально развитыми демократиями не принесло ожидаемого уровня помощи российской экономике, достижений в отношениях с Западом и восстановления международных позиций России. Эти затруднительные внутривнутриполитические обстоятельства в России еще более осложняют достижение прогресса на фронте контроля над вооружениями.

Многие россияне, особенно депутаты Думы, в разных формах утверждают, что такие соглашения, как СНВ-2 и ОБСЕ являются пережитками изжитого уже романтического стремления части участников переговоров с российской стороны к американо-российскому партнерству в области безопасности; что Российская Федерация не в состоянии позволить себе экономическую цену выполнения своих обязательств по многочисленным договорам; а также что нынешние внутривнутриполитические обстоятельства слишком затруднительны, чтобы можно было позволить себе последовательно придерживаться режимов, которые закрепляют катастрофичные для России стратегические последствия краха Советского Союза.

В США есть люди, считающие, что Америке не следует обращать внимания на эти заботы русских. Они полагают, что особое внимание к России было врожденным пристрастием времен “холодной войны”, которое сегодня устарело: Россия более не угрожает Западу в военном отношении, ее глобальные устремления ограничены на обозримое будущее; российские военные продемонстрировали свою небоеспособность в продолжающейся чеченской катастрофе. Во-вторых, учитывая изменения геополитической картины, вызванные окончанием американо-российского соперничества, наиболее серьезные угрозы, с которыми сталкиваются США, имеют региональный характер — в особенности гегемонистские устремления Ирана и Ирака в Персидском заливе, а также нестабильность на Корейском полуострове. Наконец, в силу экономических и военных трудностей, переживаемых Россией, она готова придерживаться своих обязательств в области контроля над вооружениями не столько в силу природной честности или священности международных договоров, сколько потому, что Москве будет еще хуже без соглашений, сдерживающих ядерные и обычные силы США и Запада.

По мнению рабочей группы подобные аргументы неверны. Если бы единственной целью действующих режимов контроля над вооружениями было продолжение сокращения военных возможностей России, такая цель могла бы быть достигнута в краткосрочной, либо среднесрочной перспективе фактически в результате экономических бед России. Но очень важно и то, каким образом Россия будет осуществлять эти сокращения: получая позитивное усиление в виде договорных соглашений с Западом, или же с чувством горькой обиды, которое скажется на всем внешнеполитическом поведении Москвы. Более того, у России большие потенциальные возможности, а ее слабость преходяща. Именно сегодня наилучшее время для того, чтобы энергично продвигаться вперед совместными с Москвой усилиями в области контроля над вооружениями, ибо в будущем в американо-российских отношениях может возникнуть больше проблем.

Таким образом, рабочая группа полагает, что американо-российское взаимодействие в области контроля над вооружениями продолжает оставаться критически важным для жизненных интересов США, поскольку:

(1) **Сегодня имеется реальная, хотя, похоже, и уменьшающаяся, возможность привлечь Россию к совместной разработке повестки дня глобальной безопасности.** Если Москва сделает такой выбор, она может активно содействовать выработке общей повестки дня, отвечающей жизненным и важным интересам США — в вопросах, касающихся Европы, Ближнего Востока, Восточной Азии, управления процессом восхождения Китая как великой державы, не находящихся под строгим контролем ядерных вооружений, противодействия их распространению, поддержания режимов Договора о нераспространении, снижения роли ядерного оружия в международной безопасности. Это принесет наибольшие плоды в контексте хороших двусторонних американо-российских отношений, которые в свою очередь, могут существенно выиграть от успешного взаимодействия сторон в области контроля над вооружениями.

(2) **Устойчивость режимов контроля над вооружениями делает мир менее неопределенным и угрожающим для обоих народов, в особенности в случае ухудшения двусторонних отношений.** Так же, как и в годы “холодной войны”, соглашения в области контроля над вооружениями — если должным образом их продумать, достичь по ним соглашения, добиться их выполнения и поддержания — могут сдерживать соревнование между США и Россией в области безопасности, помочь снизить

риск войны и смягчит последствия враждебных действий, если до таковых дойдет дело. Это относится к договорам по СНВ и ОВСЕ — классическим режимам контроля над вооружениями времен “холодной войны”. Если связи между Вашингтоном и Москвой серьезно испортятся, то по мере возрождения России эта регулирующая функция контроля над вооружениями будет еще более важной, нежели сегодня.

(3) Соревнование в области вооружений между США и Россией может стать дорогостоящим для Соединенных Штатов. Это может произойти в десятилетие, когда США прилагают усилия к устранению излишних расходов в бюджете. Каково будет воздействие значительно большего оборонного бюджета на бюджетный дефицит и долг? Лишь два примера: представьте себе стоимость постоянной модернизации стратегической ядерной триады США в соответствии с изменившимися требованиями, или же попытку построения достаточно надежной противоракетной обороны страны.

(4) Соглашения по контролю над вооружениями помогут сохранить общие достижения, которых удалось добиться после окончания “холодной войны”. Через механизмы договоров по СНВ и ОВСЕ, а также соглашений 1994 года, в соответствии с которыми Россия стала единственным наследником советского ядерного арсенала, мы можем закрепить значительные сокращения ядерных и обычных сил, а также основные геополитические достижения, которые стали возможными после конца “холодной войны”. Соглашения по контролю над вооружениями — один из ключей к стабильности в Европе.

(5) Станет трудно сохранять договоренности между ядерными и неядерными государствами, достигнутые в Договоре о нераспространении, если американо-российский контроль над ядерными вооружениями застынет на продолжительное время, или вовсе будет разрушен.

(6) США очень заинтересованы в продвижении экономических и политических реформ в России: успех соглашений в области контроля над вооружениями будет содействовать наиболее разумным силам в России и позволит Москве — если она сделает такой выбор — направить свои ограниченные ресурсы на демократизацию и развитие рыночных отношений. Если же Россия попытается восстановить свою военную мощь, это будет угрожать национальным интересам США двояким образом: во-первых, это потребует от Вашингтона выделения больших ресурсов для противодействия любым значительным в военном отношении изменениям в структуре российских вооруженных сил или их развертывании; а во-вторых, это будет означать, что

возрождение России как плюралистической страны с рыночной экономикой серьезно затормозится из-за значительных непроизводительных расходов.

(7) Благодаря режимам верификации и инспекции, соглашения по контролю над вооружениями обеспечивают полезную информацию о военных программах России. В условиях политической неустойчивости и даже антагонизма в России режимы верификации и инспекции, связанные с действующими и находящимися на рассмотрении соглашениями в области контроля над вооружениями и обеспечивающие бóльшую прозрачность для контроля, станут еще более важными для безопасности США.

(8) Контроль над вооружениями успокаивает западных союзников. В годы “холодной войны” наши союзники рассматривали степень прилагаемых усилий по снижению военной конфронтации с СССР как важный показатель прочности обязательств Америки по достижению *modus vivendi* с Москвой. Если контроль над вооружениями станет в будущем предметом споров между Вашингтоном и Москвой, он также может стать яблоком раздора между западными союзниками.

Хотя всеобъемлющая стратегия США в отношении России включает и многие другие факторы, контроль над вооружениями может оказать влияние на жизненные и важные интересы Соединенных Штатов. В следующих разделах этого доклада излагается история вопроса и контекст для рассмотрения этих режимов контроля над вооружениями, обозначаются существующие проблемы и выдвигаются рекомендации, направленные на то, чтобы помочь усилиям в этой области пережить нынешний неблагоприятный период и вывести их на более взвешенную основу.

Вместе с тем эти различные достижения в области контроля над вооружениями различаются по степени важности, и не все положения любого из соглашений имеют одинаковую значимость. Поэтому следует четко определиться, как соотносится каждый из этих режимов контроля над вооружениями с более общими целями политики национальной безопасности США; какие из них наилучшим образом служат американским национальным интересам в настоящее время; какие по тем или иным причинам не напрямую связаны с продвижением и защитой этих интересов; и какие элементы любого конкретного соглашения имеют первостепенное значение. Только постоянно имея в виду эти приоритеты и связи США могут точно рассчитать компромиссы и взаимные уступки в рамках этих многообразных усилий в области контроля над вооружениями.

Кроме того, мы должны понимать эти приоритеты и взаимосвязи, потому что, что бы ни думали или делали в США, Москва в свою очередь будет делать такие увязки. В самом деле, внутренняя политика одной или обеих стран также будет зачастую связывать воедино эти режимы и ограничения, вводимые ими: СНВ-2 с Договором по ПРО и противоракетной обороной; а применительно к Москве — сразу несколько из этих соглашений по контролю над вооружениями с расширением НАТО.

Реализуя цели, поставленные в данном докладе, рабочая группа рассмотрела каждый из аспектов контроля над вооружениями в порядке их важности и воздействия на жизненные и важные национальные интересы США. В то же время мы старались избежать излишнего дробления и обособления, опасности подходить к каждой отдельной проблеме как равноценной или только оценивая ее особые достоинства. Скорее мы стремились сбалансировать многообразные интересы США, затрагиваемые в ходе переговоров по каждому из соглашений, и увязать дискуссии в области контроля над вооружениями между Вашингтоном и Москвой с более общими целями двусторонних отношений на перспективу следующих года - полутора лет.

II. ПРЕДОТВРАТИТЬ ЯДЕРНУЮ АНАРХИЮ

История вопроса

Самым важным и насущным вопросом в повестке дня американо-российского контроля над вооружениями, хотя и не являющимся предметом особого договора, является проблема сохранности и безопасности огромных запасов ядерного оружия и расщепляющихся материалов в России. Любая значительная утечка этих материалов из России могла бы инициировать процесс распространения ядерного оружия и технологий, подорвать международный режим нераспространения, повысить вероятность ядерного терроризма, сделать возможным для противников Соединенных Штатов (государств или негосударственных субъектов) получить доступ к ядерному оружию, а также увеличить вероятность ядерного нападения на цели на территории Соединенных Штатов.

Повестка дня контроля над вооружениями, как она рассматривается в этом докладе, в общем посвящена проблемам переговоров, ратификации и выполнения официальных договоренностей. В случае же обеспечения безопасности расщепляющихся материалов центральным вопросом является возможность достижения интенсивного сотрудничества между Россией и Западом в области ядерного оружия и материалов, необходимого для быстрого снижения уязвимости российских хранилищ и иных связанных с ядерными технологиями объектов перед угрозой хищения или диверсии. Необходимость этого так велика, поскольку возникновение любой серьезной брешы в российской системе охраны ядерных материалов имело бы смертельно опасные последствия. Однако достижения последних пяти лет в этой области весьма незначительны. И хотя жизненным интересам США угрожает опасность ядерной утечки, эта угроза снижается настолько медленно, что еще на несколько лет останется предметом весьма серьезного беспокойства. Есть люди, скептически относящиеся к данной проблеме, но рабочая группа полагает, что снижение опасности ядерной утечки настолько полно и быстро, насколько возможно должно стать одним из высших приоритетов американской политики в области контроля над вооружениями.

Проблемы

После дезинтеграции СССР в декабре 1991 года остался огромный арсенал ядерного оружия, а также разветвленный комплекс по производству и обслуживанию ядерного оружия. Российские власти заявляли, что максимального уровня советские ядерные запасы достигли в 1986 году — 45 тыс. единиц. Сегодняшние западные оценки

колеблются в пределах 20-35 тыс. устройств на территории Российской Федерации. (Российское правительство не предоставляет какой-либо информации о текущем числе ядерных боеприпасов.) Более того, СССР произвел 1300 тонн высокообогащенного урана и 220 тонн плутония. Для производства ядерного боеприпаса необходимо около тридцати фунтов (13,6 кг) оружейного урана или около десяти фунтов (4,5 кг) плутония.

Безопасность российского ядерного наследия стала предметом серьезной озабоченности ввиду комплекса взаимоусиливающих обстоятельств. Самым общим из них явилось то, что на смену авторитарному правлению, обеспечивавшему самый жесткий контроль над своей ядерной империей пришел беспокойный режим, самоутверждающийся в борьбе в условиях экономических бедствий и социальных беспорядков. Никогда прежде столь значительное количество ядерного оружия не сочеталось со столь нестабильными условиями. К тому же исчезновение СССР также означало крах прежней деспотической системы обеспечения безопасности ядерных объектов; поскольку та система была основана на тоталитарных реалиях советской жизни, подходы к обеспечению ядерной безопасности, свойственные СССР не могли сохраниться в постсоветский период.

Вдобавок, условия в разваливающемся российском ядерном комплексе не отвечают желательным стандартам сохранности и безопасности. Его система контроля за запасами расщепляющихся материалов и отчетности неполноценна. У него недостаточно специальных хранилищ для складирования расщепляющихся материалов, к тому же многие из имеющихся хранилищ недостаточно защищены от угрозы хищения или диверсии. На многих объектах отсутствует даже самая рудиментарная защита (такая как надежный забор, контроль на пропускных пунктах, замкнутый телевизионный контроль), а тем более — сложные сенсорные системы и мины-ловушки, повсеместно применяемые на аналогичных сооружениях на Западе.

Данные обстоятельства повышают риск утечки ядерных материалов — то есть незаконного распространения оружейного плутония или высокообогащенного урана из России на международном “черном рынке”. Ядерная утечка — не гипотетическая опасность. Уже имели место несколько серьезных случаев (наряду со значительно бóльшим числом провалившихся попыток мошенничества или кражи ядерных материалов). До сих пор бреши в российской системе охраны ядерных материалов были незначительными и, насколько нам известно, ничего катастрофического пока не произошло. Но до тех пор, пока безопасность на ядерных объектах России не будет

доведена до уровня международных стандартов, возможность ядерных утечек сохраняется, остается ощутимая возможность инцидентов с расщепляющимися материалами в количествах, достаточных для производства оружия, а риск катастрофических провалов в системе охраны все еще, к сожалению, велик.

Возможность ядерных утечек представляет весьма существенную угрозу жизненным национальным интересам США. Отчасти это связано с тем, что распространение ядерного оружия посредством утечки может подвергнуть опасности вооруженные силы и военные базы за пределами США, угрожать союзникам и дружественным США государствам, а также осложнить — если не подорвать — возможность военного вмешательства США за рубежом для защиты своих интересов. Но еще более непосредственную и неотразимую опасность ядерные утечки представляют в связи с повышающимися возможностями по нанесению прямых ядерных ударов по территории США враждебными сторонами, которые могут получить ядерную поражающую способность в результате приобретения или кражи расщепляющихся материалов или ядерных боеголовок из российских источников. Получение доступа к расщепляющимся материалам — наиболее сложная часть овладения ядерным оружием. Если эти материалы станут широко доступными в результате ядерных утечек из России, большинство государств и некоторые террористические группы могут сравнительно легко обрести ядерную поражающую способность. Наиболее вождедеющими распространители в сегодняшнем мире весьма антагонистически настроены в отношении Соединенных Штатов; во многих случаях они могут желать получить ядерное оружие именно в силу этих враждебных отношений.

Незначительная ядерная поражающая способность в руках таких сил не может представлять угрозу масштабов советской ядерной опасности времен “холодной войны”. Но Соединенные Штаты являются открытым обществом с легко преодолеваемыми границами. Они весьма уязвимы для малых ядерных устройств, которые могут быть доставлены нетрадиционными средствами в американские города — по сути то же террористическое нападение на Всемирный торговый центр, но с применением ядерного оружия. Шансы такого нападения не столь велики, однако они представляются столь же высокими, как и риск ядерной войны между СССР и США, который служил источником здравого беспокойства и значительных оборонных расходов в годы “холодной войны”. Вероятность того, что такая угроза материализуется, значительно возрастет, если проблема возможных ядерных утечек из России усугубится. Таким образом, существует прямая связь между ядерными утечками и американскими жизненными интересами по

защите себя от ядерного нападения. Для политиков в Вашингтоне не может быть более важного вопроса, чем предотвращение возникновения ядерной опасности для Соединенных Штатов.

В то время как Советский Союз приближался к своему роспуску осенью 1991 года, США осознали свою кровную заинтересованность в судьбе советского ядерного арсенала и с тех пор разрабатывали политические меры, нацеленные на достижение благоприятного выхода. Применительно к безопасности расщепляющихся материалов выдвигались многочисленные инициативы и программы, направленные на усиление безопасности расщепляющихся материалов в России, установление отношений сотрудничества с органами, охраняющими российские ядерные объекты, рассмотреть вопрос о долгосрочной перспективе размещения ядерных материалов, а также повысить прозрачность для контроля ядерных оружейных комплексов. Это были заслуживающие внимания задачи и на этом пути был достигнут некоторый незначительный прогресс.

Тем не менее в целом реакция Вашингтона на новую угрозу ядерных утечек не соответствовала жизненной заинтересованности США в данном вопросе. Не был достигнут и желаемый результат — в максимальной степени и в кратчайшие сроки снизить опасность ядерных утечек. Так, в течение первых трех лет после распада СССР практически ничего не удалось сделать для снижения вероятности из ядерных утечек России. В 1995 году несколько обнадеживающих шагов было сделано на небольшом числе объектов российского ядерного архипелага. Постепенно укрепляется безопасность на большем числе объектов. Однако критически важным остается факт, что большинство имеющих отношение к ядерному комплексу объектов до сих пор пребывают в том же небезопасном состоянии, в котором они находятся с момента исчезновения Советского Союза.

Первой и наиболее важной причиной этого является то, что российское сотрудничество в вопросах ядерной безопасности отличается медлительностью, неорганизованностью и осуществляется весьма неохотно. Без основательных перемен в подходе Москвы к этой проблеме многие из рекомендаций, которые изложены в этом разделе доклада будет очень сложно, а то и невозможно реализовать.

Но в то же время и политика США зачастую формулировалась не в том виде, который мог бы способствовать преодолению этого российского обструкционизма и успешному достижению того, что обязательно должно было быть одной из главных целей этой политики: побуждение Москвы к сотрудничеству и содействие ей. Поскольку

Соединенные Штаты не в состоянии содействовать улучшению безопасности ядерных материалов на российских ядерных объектах без активного сотрудничества Москвы, политика США должна строиться так, чтобы добиваться достижения этой цели.

В настоящее время американская политика, существенно сдерживаемая Конгрессом, совершенно очевидно недостаточно активно добивается необходимого российского сотрудничества, которое позволило бы быстро продвигаться в реализации мер противодействия утечкам. Причины этого ясны из характеристик американской программы. В первую очередь, Соединенные Штаты оказались неготовы вкладывать больше, чем незначительные суммы финансовых средств — несколько десятков миллионов долларов — в разрешение проблемы обеспечения безопасности расщепляющихся материалов, хотя обычно и вполне оправданно они ежегодно расходуют миллиарды и десятки миллиардов долларов для противодействия другим угрозам безопасности США.

Во-вторых, Конгресс отдает предпочтение таким схемам разрешения ядерных проблем бывшего Советского Союза, когда деньги, выделяемые на эти цели, направляются американским подрядчикам; одна из главных инициатив США — программа Нанна-Лугара — одобрена Конгрессом так, чтобы во всех случаях, когда это возможно “покупать все американское”, что обычно и делается. Эти два момента вместе означают, что данная американская программа в том виде, в котором она принята, предоставляет совершенно незначительные прямые выгоды или финансовые вливания в России. Эта проблема осложняется усиливающейся склонностью Конгресса запрещать расходование денег американских налогоплательщиков на такие российские нужды, как строительство жилья для увольняемых в запас офицеров или поддержка борющихся за выживание ядерных городов. Если США хотят разработать программу, которая могла бы оказывать побудительное влияние на Россию, то такая программа должна хотя бы отчасти способствовать решению вопросов, в которых заинтересована Россия. Нынешняя же американская политика по настоянию Конгресса в основном отказывается это делать.

Есть еще ряд иных факторов, которые подрывают усилия Вашингтона по разрешению проблемы безопасности расщепляющихся материалов в России. Во-первых, выделение средств по программе Нанна-Лугара из бюджета Министерства обороны обусловлено хорошим поведением России. Прежде чем эти средства могут быть израсходованы президент должен ежегодно подтверждать, что Россия стремится к демократии и рыночной экономике, а также что она намерена полностью соблюдать все

свои обязательства в области контроля над вооружениями. Принимая во внимание внутривнутриполитическую нестабильность в России, а также неопределенность поведения России в ряде режимов контроля над вооружениями, обсуждаемых в настоящем докладе, такое подтверждение нельзя дать однозначно, и уходят месяцы на то, чтобы каждый год подтверждать соответствие России поставленным условиям. Во-вторых, средства, выделяемые из оборонного бюджета США, подпадают под громоздкое процедурное рассмотрение, что делает практически невозможным расходовать эти деньги быстро и гибко. Эта проблема уменьшилась после того, как ответственность за решение вопросов безопасности расщепляющихся материалов была возложена на Министерство энергетики, но этот крупнейший источник финансирования сотрудничества с Россией в области ядерных программ позволяет обеспечить лишь медленное и тяжеловесное продвижение вперед.

Итак, хотя насущность данного вопроса оправдывает продвижение вперед максимально быстрыми темпами для максимального снижения риска ядерных утечек, американские программы составлены таким образом, что они затрудняют быстрые действия и оказывают слабое побудительное воздействие на Россию. Неудивительно поэтому, что, спустя почти пять лет после роспуска Советского Союза, безопасность расщепляющихся материалов в России продолжает вызывать острое беспокойство.

Рекомендации

(1) США должны вынести эту проблему во главу повестки дня по национальной безопасности, и поставить под постоянный контроль президента. Никакая иная угроза жизненным национальным интересам США не является одновременно столь непосредственной и потенциально опустошительной.

(2) В контексте бóльших усилий России по разрешению данной проблемы США (вместе с их союзниками и дружественными государствами) должны быть готовы выделять больше денежных средств из бюджетов Пентагона и других соответствующих ведомств для скорейшего решения данной проблемы. Хотя сами по себе деньги не устранят эту опасность, но может произойти серьезное нарушение или прорыв системы охраны российских ядерных объектов. Время в данном случае — наш враг, и каждый прошедший день означает нежелательное повышение риска для безопасности и интересов Америки. Финансовые средства, которыми трудно воспользоваться и которые невозможно использовать быстро, попросту не соответствуют требованиям ситуации. США должны быть готовы тратить больше денег в России на

закупку российских товаров и услуг, если это соответствует целям США в данной области, и если эти средства могут быть надежно защищены от растрат и хищений.

(3) **США не должны увязывать свои усилия по предотвращению утечек с поведением России по другим вопросам.** Конечно, мы хотим, чтобы внутренним реформам в России сопутствовал успех, чтобы Россия соблюдала свои обязательства в области контроля над вооружениями, а также чтобы она избегала неблагоприятных или опрометчивых действий на международной арене. Но американский национальный интерес в вопросе сдерживания угрозы ядерных утечек является жизненным независимо от действий России в других областях, поэтому не представляется разумным в ответ на то, что мы можем посчитать неправильным поведением России, отказываться от достижения собственных жизненных интересов.

(4) **США должны добиваться скорейшего укрепления мер безопасности на российских ядерных объектах.** Параллельно с закупками в России расщепляющихся материалов Соединенные Штаты должны помогать как можно скорее привести в соответствие с международно принятыми нормами условия хранения в России расщепляющихся материалов и ядерного оружия. Так, Вашингтон должен поощрять и быть готовым вместе с другими финансировать резкое ускорение программы по установке оборудования и систем безопасности российского производства на ядерных объектах в России. Он должен содействовать расширению американо-российской программы сотрудничества между лабораториями, которая уже произвела некоторые улучшения безопасности различных российских сооружений, с тем чтобы эта программа включала основные ядерные промышленные центры России — города с самыми крупными запасами расщепляющихся материалов. И в интересах обеспечения необходимого сотрудничества в деле усиления безопасности, Соединенные Штаты должны быть готовыми к тому, чтобы составлять программы экономического и социального стимулирования с учетом потребностей этих центров.

(5) **США должны участвовать в совместной американо-российской инвентаризации ядерных запасов.** Из-за несовершенства своего материального контроля и системы учета Россия не знает точных размеров своих запасов оружейных ядерных материалов. Следовательно, она не может надежно засекать их хищения или диверсии, если таковые происходят. В связи с этим Соединенные Штаты вместе с другими должны принять участие в финансировании массового производства и распространения на ядерных объектах в России систем контроля и учета, разработанных в

рамках программы сотрудничества между лабораториями. Это должно быть сделано в сочетании с проведением совместной и взаимной инвентаризации американских и российских запасов расщепляющихся материалов. Точная инвентаризация на уровне современных требований — необходимая составная часть адекватной программы безопасности ядерных материалов.

(6) США должны расширить и ускорить соглашение по высокообогащенному урану. Одним из прямых и эффективных путей снижения угрозы ядерной утечки является закупка расщепляющихся материалов из России и перевозка их в надежные места, либо помещение под международный контроль. В 1992 году Соединенные Штаты сделали именно это: было достигнуто соглашение о закупке в России до 500 тонн высокообогащенного урана. К сожалению, реализация этого соглашения рассчитана на 20 лет и каждая ежегодная закупка зависит от договоренности с Россией о цене. С американской стороны за реализацию соглашения отвечает Корпорация США по обогащению, коммерческие интересы которой могут пострадать в случае ускоренного импорта большого количества российского высокообогащенного урана. Действующие планы обязывают США закупать высокообогащенный уран только после того, как он будет разбавлен в России до низкообогащенного уровня, тем самым делая российские заводы по разбавлению узким местом, ограничивающим наличные для закупки запасы. Вместо этого правительство США должно быть готово закупать высокообогащенный уран напрямую (как это предлагало российское правительство) в любых количествах в любые сроки. Преимущество такого подхода заключается в том, что он позволяет изымать большое количество высокообогащенного урана с опасных направлений, в то время как Соединенные Штаты будут накапливать запасы материалов, имеющих коммерческую ценность на энергетическом рынке.

(7) Соединенные Штаты должны на высшем уровне оказывать срочное и последовательное воздействие на своих союзников и друзей с тем, чтобы они оказывали содействие в этих критически важных усилиях, стратегическую необходимость которых почти все они сейчас игнорируют.

IV. КОНТРОЛЬ НАД СТРАТЕГИЧЕСКИМИ ВООРУЖЕНИЯМИ

История вопроса

В период "холодной войны" контроль за стратегическими вооружениями сосредоточивался главным образом на ограничениях — в форме установления предельных величин — ядерных сил сверхдержав, особенно тех систем вооружения, которые могли играть наиболее дестабилизирующую роль. Однако при администрации президента Рейгана основной упор в переговорах с Кремлем по контролю за стратегическими вооружениями был смещен в сторону сокращения огромных американских и советских арсеналов, созданных в 80-е годы. Отражая это изменение, в 1982 году были начаты переговоры по сокращению стратегических вооружений с целью достижения обоюдного сокращения общего количества американских и советских боеголовок и их носителей. Договоры о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1 и СНВ-2) явились результатом продолжавшихся десятилетие переговоров.

Договор СНВ-1 был подписан между США СССР в июле 1991 года. Когда в результате распада Советского Союза вооружения оказались на территории четырех стран-преемников — России, Беларуси, Казахстана и Украины,

США и Россия незамедлительно выступили за сосредоточение всех этих вооружений на территории России. В Лиссабонском протоколе 1992 года и достигнутом под эгидой США в январе 1994 года Трехстороннем соглашении Беларусь, Казахстан и Украина согласились присоединиться к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве безъядерных государств и обязались в течение семи лет убрать со своей территории все ядерное оружие. В результате этого все боеголовки бывшего Советского Союза, определенные в Договоре СНВ-1 должны быть перемещены на территорию России. По состоянию на май 1996 года, все ядерное оружие вывезено с территории Казахстана, оружие, все еще остающееся на территории Беларуси и Украины, как ожидается, будет получено Россией к концу 1996 года.

Вслед за присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия, в декабре 1994 года вступил в силу Договор СНВ-1. В соответствии с его положениями, сокращение вооружений должно происходить в три этапа, первый из которых заканчивается в 1997 году, второй — в 1999 году, третий — в 2001 году. В результате выполнения Договора СНВ-1 у обеих сторон останется по 6000 боеголовок и

по 1600 носителей, что является значительным сокращением ядерных арсеналов. Договор СНВ-1 зависит от всестороннего контроля, включающего в себя проверки национальными техническими средствами, инспекции и показы на местах, контроль за производством мобильных МБР и обмен информацией. По состоянию на февраль 1996 года, как США так и Россия по количеству боеголовок и стратегических носителей завершили первый этап реализации Договора СНВ-1, опережая временной показатель, установленный в Договоре — декабрь 1997 года.

Подписанный в январе 1993 года Договор СНВ-2 — это еще один значительный шаг в сокращении стратегических вооружений. Договор, выполнение которого разделено на два этапа: первый — заканчивающийся 5 декабря 2001 года, второй — заканчивающийся 1 января 2003 года, ограничивает количество развернутых стратегических боеголовок к концу второго этапа 3000-3500, определяет уничтожение к этому же времени всех МБР с РГЧ ИН, значительно ограничивает остающихся у обеих сторон боеголовок БРПЛ. При осуществлении Договора СНВ-2 используются те же основные процедуры контроля, что и при осуществлении Договора СНВ-1, кроме того они дополняются такими мерами как показ тяжелых бомбардировщиков и создание Двусторонней инспекционной комиссии с целью контроля за выполнением Договора.

В январе 1996 года Сенат США голосованием 87 против 4 ратифицировал Договор СНВ-2 без внесения в него поправок. Вместе с тем был выдвинут ряд условий (оговорок, которые должны быть приняты Президентом до ратификации Договора), сделан ряд заявлений (выражений "мнения Сената" по общим положениям Договора). К наиболее важным заявлениям можно отнести следующие: если Россия не ратифицирует Договор СНВ-2, Соединенным Штатам не следует сокращать свои стратегические ядерные силы ниже уровня, установленного Договором СНВ-1, без согласия на то Сената; сокращения, определенные Договором СНВ-2, Соединенным Штатам следует проводить параллельно с аналогичными сокращениями в России; США следует и в дальнейшем стремиться к совместному с Россией сокращению стратегических наступательных вооружений, отвечающему американским национальным интересам.

Проблемы

В настоящее время выполнение Договора СНВ и вместе с ним весь процесс сокращения ядерных вооружений стоит перед двумя большими проблемами. Первая — это реальная возможность того, что Российская Дума в ближайшие год-полтора не ратифицирует Договор СНВ-2, или его ратификация будет сопровождена условиями, не

приемлемыми для США. Вторая состоит в том, что даже при ратификации Россией данного Договора Москва может не найти необходимых для выполнения Договоров СНВ-1 и СНВ-2 средств или может не захотеть использовать те ограниченные средства, которые будут в наличии.

Каждая из этих проблем, в свою очередь, связана с трудностями более общего плана, которые обусловлены экономическими трудностями России в настоящее время, внутривнутриполитической нестабильностью, стратегическими ожиданиями высших слоев служб безопасности и военных, общей напряженностью американо-российских отношений. В частности, представителями администрации Ельцина, занимающими ключевые посты депутатами Думы, российскими генералами и другими лицами, определяющими внешнюю политику России, были высказаны следующие проблемы, вызывающие озабоченность, причем категоричность высказывания этих проблем возросла после декабрьских парламентских выборов и в ходе подготовки к предстоящим президентским выборам.

Отдельные российские руководители настаивают, чтобы ратификация Думой Договора СНВ-2 увязывалась со строжайшим соблюдением США Договора о системах ПРО от 1972 года. Предметом разногласий являются различные инициативы США, в том числе высказанные в Конгрессе, относительно развертывания системы обороны от тактических ракет, а также системы ПРО страны, способной защитить США от ограниченного удара баллистических ракет. В качестве реакции на эти предложения российские стратеги намекнули, что, если Москва решит, что США, разрабатывая и развертывая систему противоракетной обороны, нарушили или отказались от Договора по ПРО, эффективной стратегической контрмерой будет оставление существующих МБР с РГЧ ИН, которые согласно Договора СНВ-2 подлежат уничтожению.

Российские эксперты в области обороны также заявили, что связанные с выполнением Договора СНВ-2 расходы являются вполне приемлемыми для США, для России же они будут непосильным бременем. Они указывают на огромные расходы, связанные с демонтажем МБР с РГЧ ИН. По их утверждениям, эти расходы превосходят финансовые возможности России. Более того, эти эксперты заявляют, что для того, чтобы уравновесить стратегические ядерные возможности США, России необходимо ускорить производство и развертывание сотен новых МБР с неразделяющейся головной частью и, возможно, развернуть несколько новых ПЛАРБ с БРПЛ, что будет сопряжено со значительными дополнительными расходами.

Не удивительно, что в российском военном ведомстве мало сторонников и, безусловно, много противников выделения даже незначительных средств из и без того урезанного оборонного бюджета на нужды разоружения. Российские генералы выражают разочарование, что в условиях острого бюджетного дефицита денежные средства не направляются на решение более насущных военных проблем, таких как повышение боеготовности, модернизация обычных вооружений, обеспечение войск продовольствием и жилищное строительство.

В связи с заявлениями России о своей финансовой неспособности выполнить Договор СНВ, российские официальные лица также утверждают, что их государство просто не в состоянии осуществить сокращения такими темпами и в таком объеме, как это определено Договором СНВ-2, в частности те, которые запланированы на период 2001-2003 гг. В дополнение, по мнению ряда российских обозревателей, в интересах России избежать затраты на производство новых МБР с неразделяющейся головной частью, если они так или иначе подпадут под сокращение по договору СНВ-3 в будущем. В связи с этим, по их мнению, России следует добиваться заключения нового "улучшенного" соглашения СНВ-3, которое в большей степени отвечало бы стратегическим приоритетам и экономическим условиям России.

Далее, некоторые российские аналитики в области обороны расценивают Договор СНВ-2 как стратегически ошибочный и призывают к его пересмотру. По их взглядам, Москва отказывается от самого важного элемента своего ядерного арсенала — МБР с РГЧ ИН, которые составляют почти две трети российских стратегических боеголовок, в то время как США сохраняют свои основные преимущества над Россией, в частности БРПЛ с РГЧ ИН.

Многие из этих утверждений не верны, и большинство их основано на отношениях силового обмена времен "холодной войны". Тем не менее, они соответствуют взглядам большинства военных аналитиков и депутатов Думы в Москве.

Планы НАТО о расширении организации за счет включения в нее стран Восточной и Центральной Европы, хотя и не имеют непосредственного отношения к контролю за стратегическими вооружениями, расцениваются российской верхушкой как угроза национальной безопасности России и подтверждение намерений Запада исключить Россию из сферы Европейской безопасности. Занимающие важные посты члены Думы выступают с угрозами непосредственно связать ратификацию Договора СНВ-2 с проблемой расширения НАТО. Они предупреждают, что в случае приема вопреки

возражениям России в НАТО новых членов, Россия не ратифицирует Договор СНВ-2 и не будет следовать его положениям.

Рекомендации

(1) **За одним исключением, которое будет изложено ниже, США не следует соглашаться на внесение каких бы то ни было изменений в Договор СНВ-2.** Любые переговоры по этому вопросу станут медленным и трудным процессом, который может закончиться безрезультатно: на достижение соглашения между сторонами по вопросам Договоров СНВ-1 и СНВ-2 ушли многие годы, несмотря на то, что в то время наблюдалось улучшение двусторонних отношений. В настоящий момент, когда в американо-российских отношениях отмечаются трудности, такие переговоры могут затянуться еще дольше.

(2) **США могут согласиться на увеличение сроков выполнения сокращений, предусмотренных Договором СНВ-2.** По целому ряду причин Россия вряд ли успеет полностью выполнить Договор СНВ-2 к 2003 году. Поэтому, если это необходимо для ратификации Договора СНВ-2 Думой, и при условии, что это будет единственным изменением Договора, в национальных интересах США будет продление сроков выполнения Договора до 2006 года с целью сокращения стратегических ядерных вооружений до 3000-3500 единиц. По возможности, это изменение должно быть внесено без возвращения Договора в Сенат для его повторного обсуждения и голосования. Проблема сроков выполнения Договора не должна ставить под угрозу сам Договор.

(3) **Общее американо-российское заявление о принципах по СНВ-3 должно быть скорейшим образом согласовано между сторонами.** Обещание того, что переговоры по дальнейшему сокращению боеголовок и пусковых установок начнутся сразу же за СНВ-2, аналогично тому как это произошло с СНВ-2 в июне 1992 года, может способствовать снятию озабоченности Думы по поводу необходимости развертывания новых МБР с неразделяющейся головной частью или новых подводных лодок с БРПЛ взамен уничтожаемых по Договору МБР с РГЧ ИН, и таким образом повысить вероятность ратификации Договора СНВ-2 Россией.

(4) **Вместе с тем США не следует брать на себя обязательство по проведению нового раунда официальных переговоров по сокращению ядерных вооружений — СНВ-3 — пока Россия не ратифицирует СНВ-2.** Такая взаимосвязь обеспечит побудительный мотив для ратификации (возможность соглашения,

учитывающего изменения ядерных сил в России в настоящее время) и препятствие для нератификации (обеспечение уверенности в том, что США не пойдут на официальное снижение уровня своих сил в связи со снижением ядерных возможностей России).

(5) **С тем, чтобы способствовать ратификации Думой Договора СНВ-2, США должны стремиться к достижению с Россией промежуточного демаркационного соглашения относительно мероприятий по ПРО страны и ТВД, не противоречащих Договору по ПРО.** Хотя переговоры с Россией по этому вопросу до настоящего времени успеха не имели, возможно, что все еще достижимо среднесрочное демаркационное соглашение, позволявшее бы двигаться в сторону создания системы ПРО ТВД с последующим обеспечением защиты всей страны от ограниченного ракетного удара, в то же время снимая озабоченность России о том, что такие системы обеспечат отрыв США и сведут к нулю возможности России по сдерживанию. (См. следующий раздел данного Доклада о взаимосвязи между ПРО и противоракетами.)

(6) **США должны увеличить финансовую и техническую помощь России для выполнения Договоров СНВ.** С определенных сторон Россия действительно не способна в финансовом отношении осуществить сокращения по Договору СНВ-2. Уничтожение российских боеголовок и пусковых установок в значительной степени будет способствовать обеспечению безопасности как США, так и всего мира; в связи с этим США следует из соображений простого эгоизма частично оплатить выполнение Договора Россией, безусловно, увязывая это с российскими обязательствами не модернизировать свои стратегические ядерные силы.

(7) **В соответствии с мнением большинства членов Конгресса, США следует подчеркнуть, что все возможные сокращения их ядерного арсенала будут производиться пропорционально аналогичным сокращениям в России.** Это возложит ответственность за продолжение сокращения ядерных вооружений в согласованном сторонами темпе на Россию.

(8) **США должны отвергнуть попытки России связать расширение НАТО с ратификацией Договора СНВ-2.** Ряд российских политиков пытается поставить отказ НАТО от расширения условием для ратификации Договора. США следует решительно отвергать это, равно как и всякое другое искусственное увязывание (Для большей информации об увязывании формы и сущности американо-российского контроля за вооружениями с проблемой расширения НАТО см. раздел VI данного Доклада)

V. ДОГОВОР ПО ПРО И ПРОТИВОРАКЕТНАЯ ОБОРОНА

История вопроса

Договор по ПРО явился продуктом "холодной войны". Как Соединенными Штатами, так и Советским Союзом были развернуты значительные стратегические ядерные силы, основой которых во все большей степени становились баллистические ракеты большой дальности. Пытаясь предотвратить дальнейшее увеличение Советским Союзом количества таких систем, Соединенные Штаты в 1972 году добились от Советского Союза заключения промежуточного соглашения по ограничению "стратегических наступательных вооружений" (Промежуточное соглашение), которое в основном заморозило количество пусковых установок стратегических баллистических ракет обеих сторон на существующем уровне. В то же время стороны приступили к работе над официальным договором (Договором по ПРО) по ограничению "противоракетных систем", или систем вооружения, предназначенных для защиты от стратегических баллистических ракет.

Договор по ПРО не наложил запрета на все виды противоракет. Он разрешал разработки, производство и ограниченное развертывание противоракетных систем наземного базирования. По Договору, подписанному в 1972 году, сторонам разрешалось иметь по две действующих базы со 100 пусковыми установками, 100 противоракетами, необходимыми радиолокационными станциями, складскими помещениями и проверочным оборудованием на каждой. Поправка к Договору, принятая в 1974 году, сократила количество действующих противоракетных баз до одной для каждой из сторон. Развертывание разрешалось только для противоракетных систем наземного базирования, которые соответствовали техническому подходу того периода и включали стационарные наземные пусковые установки, противоракеты наземного базирования и соответствующие наземные РЛС. Развертывание противоракетных систем, основанных на использовании "других физических принципов" и включающих элементы, способные заменить аналогичные компоненты наземного базирования, являлось предметом дальнейшего обсуждения сторонами. Разработки, испытания и развертывание систем морского, воздушного или космического базирования, а также мобильных систем наземного базирования было запрещено.

Таким образом, Договором по ПРО в качестве стратегической доктрины был возведен в абсолют принцип сдерживания за счет угрозы возмездия. Постольку поскольку ни одна из сторон не имела права развертывать неограниченную

оборонительную систему для защиты от стратегических баллистических ракет другой стороны, каждое государство стремилось не допустить нападения путем демонстрации возможностей по нанесению сокрушительного ответного удара своими стратегическими баллистическими ракетами с ядерными боеголовками. Промежуточное соглашение и Договор по ПРО являлись двусторонними соглашениями, распространявшимися только на американские и советские стратегические баллистические ракеты и противоракетные системы. В то время как СССР был озабочен стратегическими ядерными силами Великобритании и Франции, и как у США, так и у Советского Союза были основания для опасений относительно ядерного потенциала Китая, действия ни одного из двух соглашений на них не распространялись.

С распадом Советского Союза в 1991 году и окончанием "холодной войны" аргументы в пользу Промежуточного соглашения и Договора по ПРО изменились. Ни Соединенные Штаты, ни Россия (единственный правопреемник стратегических ядерных сил Советского Союза) больше не чувствовали угрозы со стороны стратегических ядерных сил другого государства, как это было в годы "холодной войны". В Договоре СНВ-2 стороны достигли соглашения о существенном сокращении своих стратегических ядерных сил. Однако, если необходимость сдерживания американо-российского конфликта с помощью мощных стратегических ядерных сил отпала, появились другие виды угрозы. Война в Персидском заливе в 1990-91 гг. продемонстрировала стратегическую важность даже баллистических ракет средней дальности с обычными боеголовками. Ракетные удары Ирака с использованием "Скадов" имели целью втянуть в войну Израиль с тем, чтобы расколоть широкую коалицию стран, поддерживающих усилия США по выдворению Ирака из Кувейта. Быстрое развертывание батарей американских ракет "Патриот" с целью защиты от иракских "Скадов" позволило Израилю воздержаться от вступления в войну и способствовало победе войск коалиции.

Попытка государственного переворота против Генерального Секретаря Михаила Горбачева в августе 1991 года вызвала серьезные вопросы относительно командования Советскими стратегическими ядерными силами и вновь показала возможность их случайного или несанкционированного применения. В настоящее время еще более серьезное беспокойство в этом отношении вызывает Китай ввиду внутривнутриполитической нестабильности в стране и несовершенства систем управления и контроля и связанных с этим процедур. Кроме того, недавние запуски китайских баллистических ракет по целям, расположенным к северу и югу от Тайваня, дают основание подчеркнуть, что в случае с Китаем опасность может возникнуть не только в результате случайного или

несанкционированного запуска ракет. Пуски китайских ракет, взявшие Тайвань в вилку, являются ярким примером использования баллистических ракет в целях политического шантажа и принуждения. В то время как Саддам Хуссейн использовал свои ракеты "Скад", пытаясь спровоцировать вступление Израиля в войну в Персидском заливе, будущий Саддам Хуссейн, вооруженный баллистическими ракетами большой дальности, может попытаться использовать их для удержания США и их союзников от действий против него. Если в будущем агрессор сможет иметь баллистические ракеты, способные достигать территории США, Соединенные Штаты сами могут стать объектом шантажа. Текущие разработки Северной Кореей ракеты "Тайпо Донг-2" показывают, что в будущем, через пять-десять лет Северная Корея сможет развернуть баллистические ракеты, способные угрожать Аляске и Гавайям.

Все вышеперечисленное привело к поддержке со стороны законодателей обеих партий идеи разработки и развертывания системы активной обороны от баллистических ракет с дальностью, меньшей, чем у стратегических ракет (тактических баллистических ракет) в форме систем обороны от тактических баллистических ракет, которые обеспечат защиту войсковых частей США и их союзников, дислоцирующихся за пределами континентальной части страны. Значительной поддержкой пользуется также идея создания Национальной системы ПРО, способной защитить территорию и население США от ограниченного ракетного удара.

Проблемы

Договор по ПРО играет главную роль в дебатах по поводу создания как системы обороны от тактических баллистических ракет, так и национальной системы ПРО. Однако роль эта в отношении этих двух систем неоднозначна. Ограничения Договора по ПРО не распространяются на систему обороны от тактических баллистических ракет как таковую. Ограничения Договора распространяются на противоракетные системы, являющиеся по определению системами "для противодействия стратегическим баллистическим ракетам или их элементам на траектории полета". Постольку поскольку системы обороны от тактических баллистических ракет не предназначены для противодействия стратегическим баллистическим ракетам, они не подпадают под действие Договора по ПРО.

Проблема состоит в том, что в Договоре по ПРО отсутствует определение "стратегической баллистической ракеты", что оставляет открытым вопрос о том, что же такое "стратегическая баллистическая ракета" в отличие от "тактической баллистической

ракеты". Ситуация еще более усложняется Статьей 6 Договора. В данной статье стороны достигли соглашения по двум вопросам: не модернизировать системы вооружения, не относящиеся к ПРО, таким образом, чтобы эти системы "получили возможность противодействовать стратегическим баллистическим ракетам или их элементам на траектории полета", и не проводить испытаний систем вооружения, не относящихся к ПРО, "в режиме противоракетных систем". В Договоре не содержится определения "возможности противостоять", или что представляют собой "испытания в режиме противоракетных систем". В ходе переговоров Соединенными Штатами в одностороннем порядке было сделано заявление о том, что понимается под "испытаниями в режиме противоракетных систем", однако это заявление относилось к испытаниям систем противовоздушной обороны и не проясняет вопроса испытаний систем обороны от тактических баллистических ракет.

Это означало, что разработка американских систем обороны от тактических баллистических ракет практически с самого начала осуществлялась под угрозой возможного противоречия Договору по ПРО. Вскоре после ратификации Договора обязанность по соблюдению его Соединенными Штатами была возложена на Министра обороны. Содействие в этом вопросе Министру оказывала созданная в Министерстве обороны группа контроля за соблюдением Договора (ГКС). При определении имеет ли разрабатываемая система обороны от тактических баллистических ракет "возможности противостоять" стратегическим баллистическим ракетам ГКС брала за основу "собственные возможности" данной системы по борьбе со стратегическими баллистическими ракетами. При этом ГКС полагалась на компьютерные расчеты и результаты смоделированных перехватов противоракетой одиночной стратегической баллистической ракеты, а не на более реальные сценарии, предполагающие реальную боевую обстановку. В результате этого возможности систем обороны от тактических баллистических ракет в большинстве случаев переоценивались.

Подход к данной проблеме был изначально односторонним. Контроль за соблюдением Договора по ПРО осуществляется с использованием только национальных технических средств контроля (НТСК). Это означает, что Соединенные Штаты могут опротестовать порядок соблюдения Договора советской (теперь российской) стороной, основываясь только на наблюдаемых действиях, таких как проведение реальных испытаний систем обороны от тактических баллистических ракет. США не обладают достаточной информацией относительно теоретических компьютерных возможностей российских систем обороны от тактических баллистических ракет, поэтому не могут

опротестовать порядок соблюдения Договора в данной сфере. Вместе с тем США сдерживают разработку своих аналогичных систем именно на основе анализа таких данных.

Результатом вышеизложенного явились существенные ограничения технических возможностей американских систем обороны от тактических баллистических ракет, находящихся на этапе разработки. Например, система зональной ПВО на больших высотах (ЗПВОБВ) Сухопутных войск США была сертифицирована Соединенными Штатами как соответствующая Договору по ПРО только на этапе демонстрации и оценки параметров и характеристик. До сих пор нет уверенности в том, что данная система будет сертифицирована для развертывания. Для того, чтобы это произошло, условием для сертификации будет, по всей видимости, поставлено ограничение возможностей ракеты по приему информации только от собственной бортовой РЛС. Таким образом, система не сможет получать данных целеуказания со спутниковых датчиков (аналогичных установленным на спутниках серии "Бриллиант Айз"). Если бы ЗПВОБВ было разрешено принимать информацию от таких датчиков, зона ПВО данной системы от баллистической ракеты, запущенной из точки, удаленной на 1000 км, увеличилась бы почти вдвое.

Аналогичным образом система ПВО ТВД ВМС США была сертифицирована как соответствующая Договору по ПРО с тем условием, что с ее помощью будет осуществляться лишь перехват целей, находящихся в зоне досягаемости РЛС типа "Эс-Пи-Уай", которые устанавливаются на борту крейсеров типа "Иджис" и эсминцев, обязанностью которых является ПВО ТВД. Это в значительной степени снижает возможности по перехвату тактических баллистических ракет на участке выведения (от момента запуска до момента сгорания стартового двигателя). Корабли типа "Иджис" должны находиться достаточно близко от точки запуска тактической баллистической ракеты, чтобы их РЛС могли осуществлять слежение за полетом и наведение на цель перехватчика до набора целью скорости, недостижимой для средства перехвата, или выхода ее за пределы зоны действия РЛС. При обеспечении средству перехвата возможности получения информации от других датчиков, например, со спутников, система ПВО ТВД ВМС смогла бы поражать тактические баллистические ракеты или их боеголовки на среднем участке траектории (после выгорания ракетного топлива или отделения боеголовки).

Что касается национальной системы ПРО, суть Договора по ПРО сводилась к тому, что обе стороны отказывались от создания на своей территории системы обороны от

стратегических баллистических ракет друг друга. Вместе с тем, Договор разрешает каждой стороне развертывание системы ПРО в двух районах, как планировалось первоначально, вокруг столицы каждого из государств и вокруг одной из баз баллистических ракет. Этим правом воспользовался только Советский Союз, Россия до сих пор имеет развернутую систему ПРО вокруг Москвы.

Вместе с тем, оба государства выиграли бы не от создания зон обороны вокруг отдельных районов, а от создания тонкого защитного покрова над всей территорией страны для обороны не от баллистических ракет друг друга, а от баллистических ракет третьих стран, которые могут угрожать как США, так и России. Договор по ПРО осложняет это. Объявлены вне закона системы ПРО морского базирования (такие как возможно усовершенствованная система ПВО ТВД ВМС), а также системы воздушного и космического базирования (такие как "Бриллиант Пиблз", продвигавшаяся администрациями президентов Рейгана и Буша). Единая система, предусматривающая развертывание стационарных противоракет на континентальной части США, при сегодняшней технологии, столкнулась бы с трудной задачей обеспечения эффективной защиты Аляски и Гавайев.

Администрация Буша стремилась привлечь Советский Союз, а затем Россию наряду с союзниками США к построению глобальной системы защиты, которая обеспечивала бы ограниченное прикрытие всех стран, выступающих за нераспространение ядерного оружия. Она стремилась получить согласие Москвы на смягчение ограничений Договора по ПРО с тем, чтобы появилась возможность создания и развертывания такой системы. Однако, согласия советской стороны получено не было, и российские официальные лица постоянно подчеркивали свою приверженность строгому соблюдению положений Договора.

Как указывалось в предыдущей главе, администрацией Клинтона велись переговоры с российской стороной с целью разграничения между системой ПРО (подпадающей под ограничения Договора по ПРО) и системой защиты от тактических баллистических ракет (не подпадающей под эти ограничения). По мнению американского руководства, тактические баллистические ракеты представляют собой реальную угрозу уже в обозримом будущем, и наиболее важной задачей США является обеспечение возможности разработки и развертывания необходимых для противостояния этой угрозе систем защиты от тактических баллистических ракет. Сторонами достигнуто соглашение о том, что "проведение испытаний в режиме противоракет" означает испытание системы

защиты от тактических баллистических ракет против баллистической ракеты, имеющей скорость на одном из участков полета свыше 5 км/сек, или дальность полета которой превышает 3500 км. Система защиты от тактических баллистических ракет, испытания которой были проведены по такой цели, будет считаться испытанной в "режиме противоракеты" и подпадает под действие Договора по ПРО.

Что касается придания системам защиты от тактических баллистических ракет "возможностей противодействовать стратегическим баллистическим ракетам", стороны близки к достижению договоренности о том, что системы со скоростью перехватывающего средства 3 км/сек и менее (остается неясным определяется ли этот параметр теоретически или в ходе практических испытаний) не будут считаться имеющими "возможности противодействовать стратегическим баллистическим ракетам" и не будут считаться системой защиты от ракет-носителей ядерного оружия до тех пор пока не будут "испытаны в режиме противоракеты". Те же системы, средство перехвата которых имеет скорость, превышающую 3 км/сек, станут объектом обсуждения на предмет наличия у них "возможностей противодействовать" стратегическим баллистическим ракетам. В дополнение к этому, стороны могут договориться о совместных мероприятиях, связанных с системами защиты от тактических баллистических ракет, таких как совместные учения, совместные разработки, возможный обмен данными по раннему предупреждению. Следует также обсудить меры по укреплению доверия.

Американское руководство считает, что такой подход обеспечит возможность развертывания находящихся на последней стадии разработки систем защиты от тактических баллистических ракет (усовершенствованного ЗРК "Патриот", ЗПВОБВ), не входя в противоречие с Договором по ПРО. Менее определенным представляется, обеспечили данный подход защиту систем следующего поколения (таких как система ПВО ТВД ВМС и система перехвата ракет на участке разгона, предназначенная для воздушного базирования) и систем будущих поколений, предназначенных для противодействия более совершенным тактическим баллистическим ракетам.

Существует также опасность того, что параметр скорости перехватчика, равный 3 км/сек, который, по мнению американской стороны, должен был полностью исключить возможность отнесения системы вооружения к ПРО, по сути станет верхней границей скорости для средств перехвата тактических баллистических ракет. Хотя это и не является неизбежным, но параметры, определенные исключительно как оценочные, могут

стать потолочными, так как руководители программ Министерства обороны в целях защиты своих программ будут избегать самой возможности противоречия Договору по ПРО. Если в будущем будут по-прежнему использоваться стандарты, применяемые ГКС для оценки возможности использования системы в целях ПРО, системы со скоростью перехватчика свыше 3 км/сек. подпадут под ограничения Договора по ПРО, что значительно затруднит их разработку.

Рекомендации

(1) США должны убедить Россию разработать в следующем десятилетии совместно с Соединенными Штатами и их союзниками ограниченную Систему национальной противоракетной обороны, прежде всего от тактических баллистических ракет, в качестве первого шага на пути создания глобальной системы защиты.

Это могло бы побудить российскую сторону согласиться с тем, что Договор по ПРО не должен быть препятствием на пути развития таких совместных систем с ограниченными возможностями. Это лучшее, возможно единственное, перспективное решение проблемы защиты территории США от нападения с использованием баллистических ракет, обеспечения ратификации Думой Договора СНВ-2, поддержания максимально стабильных отношений между США и Россией. В то же время, Вашингтон должен четко дать понять российской стороне, что несмотря на желание тесного сотрудничества в этой области, он в любом случае намерен обеспечить защиту США от новой ракетной угрозы.

(2) В случае возможности осуществления совместных американо-российских усилий по созданию первоначально эффективной системы защиты от тактических баллистических ракет, а в последующем — глобальной системы защиты, Соединенные Штаты должны быть готовы совместно со своими союзниками оказать России в этом деле финансовую поддержку, частично — путем закупки соответствующих российских технологий. Россией уже развернуты системы SA-10 и SA-12, имеющие возможности по защите от тактических баллистических ракет. Принятие этих систем на вооружение Соединенными Штатами, как часть более широкой программы американо-российского сотрудничества в области ПРО ТВД, затем может привести к возможной закупке этих систем, что является для России единственной возможностью их продажи. Это могло бы помочь России в финансировании создания ограниченной Национальной системы ПРО.

(3) **США следует отказаться от использования критерия "возможности по противодействию стратегическим баллистическим ракетам" для оценки теоретических "присущих возможностей" систем защиты от тактических баллистических ракет.** Основным критерием следует считать боевые возможности, реально продемонстрированные системой в ходе противодействия реальным баллистическим ракетам. Если система не "испытывалась в режиме противоракеты", то она и не имеет "возможностей по противодействию" стратегическим баллистическим ракетам.

Таким образом для определения соответствия Договору по ПРО основным является то, что реально было продемонстрировано в ходе испытаний системы защиты от тактических баллистических ракет. Это полностью соответствует подходу Договора к проблемам контроля, который зависит от того, какие возможности, "продемонстрированные" системой в ходе испытаний, реально наблюдались с помощью национальных технических средств контроля (НТСК). Данный подход позволяет избавиться от двойного стандарта: "продемонстрированного" стандарта для советской (а затем российской) стороны и теоретического стандарта "возможности по противодействию" для американских систем.

(4) **Как указывалось в предыдущем разделе, существует острая необходимость достижения договоренности с Россией по разграничению систем защиты от тактических баллистических ракет и системами ПРО, которое будет промежуточным по своему характеру и определит переходный период, во время которого сторонами будет достигнуто соглашение о долговременном сотрудничестве в области систем защиты от тактических баллистических ракет и, в последующем, Национальных систем ПРО.**

(5) **Если промежуточная договоренность по разграничению не будет достигнута с Москвой к концу 1996 года, Соединенным Штатам следует в одностороннем порядке перейти к определению соответствия системы Договору ПРО на основе "продемонстрированного" стандарта, о котором говорилось выше.** В конечном итоге, системы защиты от тактических баллистических ракет были сознательно исключены из сферы действия Договора по ПРО. Данный подход совпадает с историей ОСВ-1, он был поддержан в заявлении, принятом на встрече на высшем уровне 10 мая 1995 года и не подрывает основ Договора по ПРО.

При отсутствии промежуточной договоренности по разграничению в перспективе это будет означать, что до тех пор пока не проведены летные испытания системы по поражению баллистической ракеты, летящей со скоростью свыше 5 км/сек, и запущенной на дальность 3500 км, США намерены оспаривать все обвинения в нарушении Договора по ПРО. Такая система вооружения будет соответственно считаться Вашингтоном системой защиты от тактических баллистических ракет, не подпадающей под действие положений Договора по ПРО. Никакие ограничения не будут распространяться на конфигурацию, количество, размещение и географическое положение таких систем. Данная система сможет без ограничений получать информацию от любых источников, включая датчики, не входящие в состав системы и посылающие данные непосредственно на противоракету.

Администрацией президента Клинтона принято решение разработать в течение ближайших трех лет Национальную систему ПРО, которая обеспечивала бы ограниченную защиту территории Соединенных Штатов и которая могла бы быть развернута в течение трех лет с момента принятия соответствующего решения Президентом. Наряду с сотрудничеством в области систем защиты от тактических баллистических ракет это может стать хорошей основой для совместных с Россией усилий по созданию в течение следующего десятилетия тонких Национальных систем ПРО, а также глобальной системы защиты.

VI. ОБЫЧНЫЕ ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ В ЕВРОПЕ

История вопроса

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (Договор ОВСЕ) 1990 года регулирует вооруженные силы тридцати европейских государств. Договор ОВСЕ, созданный в качестве альтернативы военному противостоянию времен "холодной войны" в Европе, представляет собой разветвленный документ, содержащий большое количества различных юридических обязательств. В данном разделе важным представляется рассмотрение трех аспектов данного договора: национальные количественные потолки вооружений; система "зон" и региональных количественных потолков; обмен информацией и контроль.

Договор ОВСЕ устанавливает количественные потолки для пяти категорий "подпадающего под ограничение вооружения"(ПОВ): 20 000 танков, 30 000 БТР, 20 000 артиллерийских орудий, 6 800 боевых самолетов, 2 000 вертолетов огневой поддержки ; это в равной степени относилось к двум "группам государств", расположенным в зоне действия Договора, регионе, простирающемся от "Атлантики до Урала" (АДУ). Договор оставляет за членами каждой из групп государств распределение между собой вышеперечисленных видов вооружений. При этом, количество вооружения, разрешенное каждому из государств, становилось национальным количественным потолком.

Лица, подписавшие Договор ОВСЕ в ноябре 1990 года, определили изначальные потолки для каждой из группировок. В последующем, с целью обеспечения продолжения действия Договора после распада СССР советские квоты были поделены между вновь образовавшимися государствами. Это было сделано на встрече глав СНГ в Ташкенте в мае 1992 года и официально закреплено на встрече глав ОБСЕ в Хельсинки 9-10 июля 1992 года. Юридически обязывающими окончательные количественные ограничения Договора ОВСЕ стали 17 ноября 1995 года, через сорок месяцев после вступления Договора в силу. Первые сорок месяцев действия Договора были "периодом сокращения", в ходе которого стороны должны были сократить количество ПОВ в соответствии с установленными процедурами. В результате выполнения требований Договора по сокращениям в Европе порядка 50 000 единиц вооружения было уничтожено или переделано в технику гражданского назначения.

В дополнение к системе национальных количественных потолков во всей зоне АДУ в Договоре ОВСЕ также содержится система региональных потолков. Договор

выделяет четыре "зоны" со своими ограничениями: три центральных, расположенных одной группой и перекрывающих друг друга, и одну отдельную фланговую. Для трех центральных зон, которые имеют концентрическую форму, причем внутренние полностью перекрываются внешними, были установлены более низкие количественные потолки. Четвертая зона является так называемой фланговой зоной. На западе эта зона охватывает Исландию, Норвегию, Грецию и Турцию. На востоке она включает Болгарию, Румынию, Грузию, Армению, Азербайджан, а также российский Ленинградский и Северо-Кавказский военные округа (ВО) и Одесский ВО Украины.

Таким образом, количественные потолки фланговой зоны накладывают ограничения на размещение Россией и Украиной вооружений на своей территории. Региональные потолки, как и национальные, получили юридическую силу 17 ноября 1995 года. Большое внимание в Договоре ОБСЕ уделено контролю за выполнением его требований по ограничениям и количественным потолкам. Стороны, подписавшие Договор, должны ежегодно предоставлять подробную информацию о состоянии своих вооруженных сил в зоне его действия. Договор также обязывает его участников организовывать инспекции своих военных объектов, расположенных в зоне его действия, принимая группы представителей других стран-участников. Основной целью таких инспекций является предоставление государствам возможности удостовериться в выполнении положений Договора другими его участниками, вместе с тем такой режим контроля способствует поднятию уровня обмена информацией между вооруженными силами стран Европы.

Существование национальных количественных потолков вооружений тридцати стран-участников Договора, осуществление контроля и интенсивный обмен информацией в совокупности являются краеугольным камнем обеспечения безопасности в Европе периода окончания "холодной войны".

Проблемы

В 1996 году выполнение Договора ОБСЕ сталкивается с тремя конкретными проблемами. Первая — это нарушение Россией "фланговых" количественных потолков. Вторая — нарушение Россией политического соглашения относительно вооружения, перемещенного за Урал до подписания Договора. И третья — вопрос о "модернизации" или полном обновлении Договора в связи с тем, что в Европе возникли и продолжают возникать новые геополитические обстоятельства, проблема, непосредственно связанная с возможным расширением НАТО в Центральную и Восточную Европу.

Когда 17 ноября 1995 года количественные потолки вооружений, указанные в Договоре ОБСЕ, получили юридическую силу, количество вооружений России во фланговой зоне превышало допустимое. Общее количество российских вооружений не превышало установленных пределов, однако стратегические интересы российского руководства на Кавказе обусловили размещение на южном фланге большего количества вооружения, чем это разрешено Договором ОБСЕ.

Нарушение Россией флангового количественного потолка не было неожиданностью. Начиная с марта 1993 года Россия предлагала пересмотреть этот потолок. Однако до осени 1995 года ни одной из сторон Договора не предпринималось серьезных усилий по разрешению данной проблемы еще до факта нарушения. НАТО, полагая, что на текущий момент Договор не нарушен, предложила обсудить данную проблему на конференции по ОБСЕ в мае 1996 года. Внимание Вашингтона было приковано к другим внешнеполитическим проблемам, в то время как НАТО оказалась в безвыходном положении из-за отказа Турции пойти на какие-либо уступки в связи с данным нарушением. Со своей стороны, Россия ввиду необходимости размещения войск на Кавказе и ведения войны в Чечне решительно отказалась сократить количество вооружений во фланговой зоне до установленного уровня.

Когда в конце 1995 года нарушение Россией флангового количественного потолка стало реальностью, Соединенные Штаты предприняли отчаянное усилие с тем, чтобы избежать этого открытого нарушения. Вашингтон перестал настаивать на строгом выполнении Москвой обязательств по Договору, после чего страны-участники Договора согласились в принципе принять во внимание стратегические потребности России и изменить географические границы фланговой зоны. При этом карта Договора ОБСЕ должна быть перечерчена так, чтобы пока еще не определенное количество областей и районов Северного Кавказа переместились из фланговой зоны в центральную, что позволит России сохранить в южных районах требуемое ей количество вооружений. С тем, чтобы подсластить пилюлю этой уступки, Россия, в свою очередь, согласилась (опять-таки, в принципе) на меньшую свободу действий и обеспечение большей открытости в районах, выведенных из состава фланговой зоны. Тридцать стран-участников Договора достигли соглашения по урегулированию проблемы фланговой зоны как раз перед юридическим вступлением в силу 17 ноября 1995 года фланговых количественных потолков и, таким образом, могли выразить удовлетворение тем, что Россия "обязуется выполнять" Договор ОБСЕ. Тем не менее стороны не смогли

урегулировать все детали официального соглашения и, по состоянию на май 1996 года, переговоры все еще продолжаются.

Еще одной проблемой является размещение российского вооружения к востоку от Урала. За несколько недель до подписания Договора ОБСЕ советские военные в спешном порядке передислоцировали порядка 57 000 единиц вооружения из Европы в Азию. Постольку поскольку Договор ОБСЕ с момента его подписания распространялся только на вооружение, находящееся в зоне АДУ, массовая переброска советского вооружения была вполне обоснованно расценена официальными лицами Запада как попытка обойти установленные потолки и требования по демонтажу вооружений. В связи с этим, западные дипломаты стали оказывать на Москву давление с тем, чтобы та взяла на себя обязательства по полному или частичному уничтожению переброшенного за Урал вооружения. 14 июня 1991 года Советское правительство сделало политическое заявление о согласии на уничтожение или переоборудование в технику гражданского назначения 25 процентов от общего количества единиц вооружения, выведенного из зоны АДУ перед подписанием Договора. Это уничтожение и конверсия должны были быть осуществлены таким образом, чтобы обеспечить видимое (для американских спутников) свидетельство того, что вооружение уничтожено либо не пригодно для использования в военных целях. Россия не смогла в течение сорокамесячного периода сокращений выполнить данное политическое обязательство, ссылаясь на финансовые трудности. НАТО продолжает настаивать на полном выполнении обязательства 1991 года.

И в странах Запада, и в России на Договор ОБСЕ оказывается политическое давление. Планируемое расширение НАТО в Центральную и Восточную Европу побудило отдельных западных экспертов задуматься над возможными изменениями Договора ОБСЕ в связи с включением в него новых стран-членов НАТО. Помимо разрешения проблемы фланговых нарушений России, сглаживание процесса расширения НАТО является, по видимому, основной целью внешней политики Запада в связи с Договором ОБСЕ.

По утверждению российских официальных лиц, расширение НАТО было бы приемлемо, если приемлемо вообще, лишь в контексте предварительного пересмотра Договора. НАТО не подписывало Договора, поэтому, с юридической точки зрения, расширение этой организации не окажет на Договор никакого влияния. Таким образом, утверждения России о том, что расширение НАТО нарушает ОБСЕ, не правомерны. Тем не менее, политическая реальность такова, что в российском сознании расширение НАТО

тесно связано с ОБСЕ. С политической точки зрения, НАТО не может игнорировать заявления российских официальных лиц о том, что расширение этой организации вопреки возражениям Москвы даст России достаточно оснований для выхода России из ОБСЕ.

Более того, российские военные эксперты утверждают, что Договор ОБСЕ, распад Варшавского Договора и Советского Союза, а также перспектива расширения НАТО, вместе взятые, создали угрозу нарушения равновесия в области обычных вооружений, которое неприемлемо велико, принимая во внимание преимущества Москвы во времена "холодной войны". Это обусловило призывы российской стороны радикально пересмотреть Договор ОБСЕ, "модернизировать" его. Москва, по всей видимости, имеет в виду государственные потолки вооружений, полную свободу перемещения вооружений в рамках границ страны, присоединение к Договору ОБСЕ всех пятидесяти трех стран-членов ОБСЕ, снижение жесткости контроля и расходов на его проведение, экономическую помощь Запада в уничтожении российских вооружений.

Короче говоря, Москва стремится сломать существующее в настоящее время равновесие сил в Европе, закрепленное в Договоре ОБСЕ. Возможно, с точки зрения Москвы, это представляется правомерным, однако ни одна из стран, подписавших Договор, не разделяет этой точки зрения, особенно принимая во внимание участвовавшие националистические заявления российских политиков.

Рекомендации

(1) Россия в достаточной степени выполняет требования Договора ОБСЕ по проведению инспекций и общему государственному количественному потолку вооружений. Таким образом, основные цели обеспечения безопасности в соответствии с национальными интересами США достигаются. США не следует предпринимать каких-либо шагов в рамках Договора, которые могли бы негативно сказаться на этом важнейшем факте.

(2) Принимая во внимание озабоченность Турции, следует не допустить, чтобы в результате нарушения Россией количественных потолков во фланговой зоне было поставлено под угрозу выполнение основных положений Договора.

Основной подход к разрешению проблемы путем "переделывания карт" является правильным. Важным достоинством этого решения проблемы является отсутствие необходимости внесения в Договор официальных поправок. Сам Договор ОБСЕ не содержит карт, что позволяет официальным лицам Запада утверждать о возможности

изменения географических границ фланговой зоны. Отсутствие необходимости внесения в Договор официальных поправок является предпочтительным, так как их ратификация представителями тридцати государств представляет собой длительный и сложный процесс.

Конференция в мае 1996 года является еще одной вехой на пути осуществления Договора ОБСЕ. Если проблема фланговой зоны не будет урегулирована к тому времени, существует вероятность того, что она не будет разрешена еще в течение многих месяцев, если не лет. Основная сложность состоит в том, чтобы найти решение, устраивающее политическое руководство в Москве, Вашингтоне и Анкаре. До сих пор нет уверенности в том, что такое решение будет найдено, Соединенные Штаты могут столкнуться с ситуацией нарушения Россией отдельных положений Договора.

Тем не менее, данная проблема должна обсуждаться на дипломатическом уровне и не выноситься в качестве основного вопроса американо-российских переговоров по контролю за вооружениями. Жесткий подход НАТО к решению данной проблемы может поставить под угрозу более стратегически важные аспекты Договора ОБСЕ.

(3) Выполнение Россией своего политического обязательства по уничтожению или конверсии части вооружений, переброшенных за Урал, является второстепенным вопросом, который не должен ставить под угрозу весь режим ОБСЕ. Данное вооружение не было поставлено в войска и не было использовано в качестве "стратегического резерва", поэтому не представляет для Европы военной угрозы. Более того, большинство этого вооружения уже можно считать непригодным для использования в военных целях по причине его размещения под открытым небом и отсутствия должного технического обслуживания. Соединенные Штаты должны предоставить Москве право осуществления своих обязательств по уничтожению и конверсии вооружения по собственному выбору. Вместе с тем, Вашингтону следует добиваться содействия со стороны России в области контроля текущего статуса этих вооружений. Это не должно стать основным вопросом повестки американо-российских переговоров по контролю за вооружениями.

(4) Соединенные Штаты должны быть готовы обсудить "модернизацию" Договора ОБСЕ, если Россия согласится на компромиссное решение относительно ее нарушения во фланговой зоне и выполнит это решение. Соединенным Штатам следует продемонстрировать понимание стратегических проблем России, однако превращение переговоров по "модернизации" ОБСЕ в эрзац-переговоры по вопросам

соблюдения Россией своих обязательств недопустимо. Связав будущие переговоры с решением проблемы фланговой зоны, США предоставят России веский побудительный мотив для обсуждения возможности решения этой проблемы.

Вместе с тем, хотя перспектива переговоров по "модернизации" ОБСЕ является разумной, США не должны питать иллюзий относительно возможного успеха таких переговоров. По всей вероятности, будет иметь место серьезное расхождение во мнениях между Западом и Россией относительно самого характера режима ОБСЕ-2. Основными целями России на новом раунде переговоров по ОБСЕ будут, по всей видимости, прекращение или замедление процесса расширения НАТО, полный отказ от количественных потолков вооружений во фланговой зоне, смещение баланса обычных вооружений в сторону Москвы (либо путем поднятия количественного потолка для России, либо путем снижения совокупного потолка для НАТО нового состава). Постольку поскольку другие участники Договора ОБСЕ не разделяют помыслов России на переговорах ОБСЕ-2, перспектива их успешного исхода маловероятна, тем более что по правилам ведения многосторонних переговоров по контролю за вооружениями, каждое государство имеет право вето по любому положению договора.

(5) Соединенным Штатам следует отвергать все заявления России по юридическому увязыванию расширения НАТО с количественными потолками вооружений по Договору ОБСЕ. Договор ОБСЕ был составлен таким образом, чтобы избежать любой связи между членством в НАТО и количественными потолками вооружений для каждого государства. В связи с этим в тексте Договора говорится не о НАТО и Варшавском Договоре, а о Восточной и Западной "Группах государств". Таким образом, вступление в НАТО, например, Польши юридически не обязывает эту организацию передать Польше часть общих квот вооружений (имея в виду, что соответственно снизится аналогичная квота другого государства-члена НАТО).

(6) Вместе с тем, США следует признать политическую связь, как это видится Москвой, между расширением НАТО и обязательствами по ОБСЕ, и приложить усилия по сведению до минимума негативного влияния на режим ОБСЕ в результате возможного расширения НАТО. США необходимо постоянно учитывать взаимосвязь, в российском понимании, между расширением НАТО, перспективами американо-российских переговоров по контролю за вооружениями и будущим двусторонних отношений между Москвой и Вашингтоном. Что касается ОБСЕ, то, возможно, политическое решение будет состоять в вычете общего количества вооружения

новых членов НАТО из общего и зонального количества вооружения Запада. Эта формула, однако, применима лишь для Польши, Чехии и Венгрии, и потеряет смысл при приеме в НАТО других новых членов.

В более широком плане, многие российские представители заявляют, что решение НАТО о своем расширении сведет на нет все сотрудничество в области контроля над вооружениями между Москвой и Вашингтоном. Эту угрозу российской стороны не следует понимать буквально, и, в любом случае, она не может быть основным фактором в определении американской политики в области контроля над вооружениями, особенно в отношении СНВ-2. В то же время нельзя полностью игнорировать существующую, по убеждению Москвы, взаимосвязь между приемом в НАТО новых членов и предметом данного Доклада.

Нецелесообразно, по всей видимости, детально обсуждать все плюсы и минусы расширения НАТО, среди американских стратегов нет общей точки зрения по этой проблеме. Вместе с тем, можно сказать, что постольку поскольку Вашингтон определяет сущность, масштабы и темпы расширения НАТО, при принятии решений ему следует учитывать общую важность американо-российского контроля над вооружениями, о котором говорилось во вступлении к данному Докладу. В этой сфере возможны многие уступки, из которых некоторые целесообразны, особенно, если это касается ОБСЕ.

VII. ДОГОВОР О ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕМ ЗАПРЕЩЕНИИ ИСПЫТАНИЙ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

История вопроса

Договор о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия, который бы подвел итог сорокалетним усилиям Соединенных Штатов по ограничению ядерных испытаний, в январе 1994 года был представлен на рассмотрение делегатов Конференции по разоружению в Женеве. Условия и формулировки этого документа в настоящее время находятся в процессе обсуждения. Текст Договора постоянно изменяется. Тридцать восемь делегатов Конференции, обладающие правом голоса, уже внесли в него 1200 поправок. Спорные формулировки касаются широкого круга вопросов: от преамбулы раздела о порядке контроля за соблюдением Договора до организации его выполнения. Когда работа над документом будет завершена, Договор укрепит режим нераспространения ядерного оружия; уменьшит дискриминацию, свойственную Договору о нераспространении ядерного оружия и являющуюся предметом жесткой критики со стороны безъядерных держав. Кроме того, он, возможно, окажет определенное давление на потенциальных распространителей ядерной опасности и заставит их воздержаться от испытаний.

Проблемы

Соединенные Штаты, Россия, Франция и Великобритания уже высказали свою поддержку идее запрещения любых ядерных взрывов (или, как их называют — “взрывы нулевой мощности”). Лишь Китай предложил разрешить в рамках Договора производить ядерные взрывы в мирных целях. Россия же весьма слабо поддерживает идею запрещения любых ядерных взрывов в силу взрывоопасности положения во внутренней политике. Даже несмотря на неоднократные высказывания президента Ельцина в поддержку Договора, значительная часть Думы высказывается против по той причине, что Россия все больше полагается в стратегических вопросах национальной безопасности на ядерное оружие. Кроме того, существуют опасения, что, если не будет испытаний, то Россия не сможет посредством вычислительной техники и других мер гарантировать надежность своих ядерных запасов.

Между тем, позиция Соединенных Штатов в отношении Договора такова. По нему должны быть запрещены все ядерные взрывы “когда-либо и где-либо”. В нем должны быть предусмотрены действенные и вместе с тем экономичные меры по обеспечению соблюдения Договора и предотвращению его нарушения. Кроме того, Соединенные

Штаты стремятся к тому, чтобы Договор получил широчайшую поддержку мирового сообщества и был в окончательном виде оформлен к лету 1996 года.

Рекомендации

(1) В 1996 году Соединенным Штатам необходимо продолжить тесное сотрудничество с Россией по завершению работы по всеобъемлющему запрещению всех ядерных испытаний, включая и “мирные” ядерные взрывы.

(2) Соединенные Штаты должны настаивать на возможности производить неожиданные, спонтанные проверки с частичным использованием национальных технических средств.

(3) Соединенные Штаты должны продолжать выступать против привязки Договора о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия к графику уничтожения ядерных вооружений. США в настоящее время не заинтересованы в создании графика с конечными датами полного уничтожения своих ядерных арсеналов.

VII. КОНВЕНЦИЯ О ЗАПРЕЩЕНИИ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ

История вопроса

Конвенция о запрещении химического оружия, заключенная в 1992 году и открытая для подписания в 1993 году, основана на целой системе принципов. Страны-участницы Конвенции обязуются никогда не разрабатывать, не производить, не приобретать, не складировать, не передавать и никогда не применять химического оружия. Документом предусмотрено в течение десяти лет после вступления Конвенции в силу уничтожение всех химических вооружений, реагентов, производственных и складских мощностей. По состоянию на май 1996 года, Конвенцию о запрещении химического оружия подписали 160 государств, ратифицировали — пятьдесят. Конвенция вступит в силу через 180 дней после того, как 65 стран вручат ратификационные грамоты Генеральному секретарю ООН. Конвенция отражает беспрецедентный уровень сотрудничества между химической промышленностью и государством, объединенных одной целью.

Соединенные Штаты подписали Конвенцию о запрещении химического оружия в январе 1993 года. Однако ее предстоит еще ратифицировать — как США, так и России. Сенатский комитет по иностранным делам 25 апреля 1996 года 13-ю голосами против 5 вернул Конвенцию на доработку. К середине 1996 года сенат должен высказать свои рекомендации и одобрение. После ратификации документа Соединенными Штатами ожидается, что к нему сразу же присоединятся многие другие государства, которые ждали присоединения к Конвенции со стороны США. Вероятно, число стран-участниц в этом случае превысит шестьдесят пять, Конвенция вступит в силу и тем самым на Российскую Федерацию будет оказано давление тоже ратифицировать этот документ.

Конвенция о запрещении химического оружия содержит комплексный график проверок, обязывающий страны-участницы предоставлять обширную информацию касательно потенциальных реагентов химического оружия и продуктов, предшествующих стадии реакции, и предоставлять возможность осуществлять плановые и внеплановые проверки на государственных и гражданских объектах. Если страна-участница будет уличена в нарушении Конвенции, документом предусмотрен целый ряд мер, начиная с лишения прав и привилегий нарушителя Конвенции вплоть до санкций. Конвенция все же позволяет государствам-участникам сохранять небольшое количество боевых химических реагентов для испытаний систем противохимической защиты и для других дозволенных целей. Тем не менее, за этими материалами должен быть установлен

тщательный контроль с целью предотвращения преобразования таких реагентов в наступательное оружие.

Надзор за выполнением Конвенции и осуществлением проверок будет осуществляться Организацией по запрещению химического оружия, которая должна быть создана в Гааге и осуществлять свою деятельность за счет взносов стран-участниц. Ежегодный взнос в Организацию со стороны США ориентировочно будет составлять 20 млн. долларов. Организация по запрещению химического оружия будет иметь полномочия на санкции против стран-участниц и неучастниц Конвенции, если они будут нарушать запреты, налагаемые этим договором.

Соединенные Штаты в одностороннем порядке обязались уничтожить свое химическое оружие к 2004 году в соответствии с актом конгресса США от 1985 года и директивой администрации Буша от мая 1991 года. Тем самым администрации Буша и Клинтона убедительно показывают, что договор служит американским национальным интересам, в рамках которого осуществляется намерение распространить на весь мир процесс, происходящий ныне в США, а сами Соединенные Штаты, таким образом, получают инструмент для мобилизации международных усилий против распространения химического оружия. Требуя объявить внутри страны вне закона деятельность, запрещенную в этом документе, и повышая возможности стран отслеживать продукты, предшествующие реакции, Конвенция тем самым предлагает новый механизм борьбы с возможным применением химического оружия террористами. Если бы Конвенция уже вступила в силу и уголовное законодательство и действия властей в Японии были бы вследствие этого более эффективными, то тогда в этой стране было бы легче вовремя распознать тайную деятельность террористической организации, занимавшейся подпольным производством нервно-паралитического газа, который потом был применен в токийском метро.

Помимо самой Конвенции, между Вашингтоном и Москвой ранее уже достигнуты были отдельные договоренности по уничтожению химического оружия. Так, 1 июня 1990 года обе страны подписали двустороннее соглашение, по которому обе стороны обязаны сократить свои запасы химического оружия до 5000 метрических тонн. В настоящее время запасы химических вооружений США сравнимы только с российскими — 30.000 метрических тонн против российских 40.000 метрических тонн (возможно сомнительная цифра). В период с января 1992 по март 1995 года президент Ельцин со своей стороны сделал четыре публичных заявления, в которых содержалось обещание уничтожить

арсенал химического оружия в России. В марте 1996 года правительство Ельцина одобрило программу ликвидации химических вооружений в течение десяти лет. Предполагаемая стоимость этой программы — 3,68 млрд. долларов. Дума между тем все еще обсуждает этот вопрос.

С самого начала процесс уничтожения химического оружия в России шел медленно и носил непостоянный характер. В июле 1992 года США согласились предоставить России 25 млн. долларов в рамках Коллективной программы по снижению угрозы для уничтожения химического оружия. Позже к этой сумме было добавлено еще 30 млн. долларов. К настоящему времени лишь на половину этой суммы, примерно, взяты обязательства.

Проблемы

Сложности, связанные с Конвенцией о запрещении химического оружия, распадаются на две категории. К первой относятся опасения США в отношении российской программы химических вооружений, а ко второй — растущая угроза применения химического оружия государствами с уклончивой позицией и террористическими группами. Что касается России, то по мнению многих экспертов она не сможет уничтожить свои арсеналы в указанный десятилетний период времени (хотя предусмотрено единовременное продление этого срока на пять лет, если будет на то одобрение исполкома Организации по запрещению химического оружия). Особенно, если Конвенция вступит в силу в течение следующего года. У России ныне отсутствуют надежные и экологически безопасные методы и средства для уничтожения своего химического арсенала, равно как и финансовые возможности осуществить эту задачу самостоятельно.

Более того, по некоторым вопросам Москва неохотно идет на сотрудничество с Соединенными Штатами. Американские официальные лица заметили расхождения в данных, предоставленных в 1989 году тогдашним Советским Союзом и информацией, которую Москва передала Вашингтону в 1994 году. Кроме того, есть подозрения, что Россия все же продолжает работать над бинарным химическим оружием, которое хотя сейчас и является законным, но наверняка будет противоречить духу Конвенции и публичным заверениям президента Ельцина.

Помимо всего, американские официальные лица высказывают озабоченность относительно российских объектов химического оружия, которые, по утверждению

Москвы, переведены на мирные рельсы и которые поэтому не стоит заявлять и уничтожать. Есть опасения, что со временем эти объекты могут быть вновь обращены на цели войны. Москва утверждает, что эти объекты, мол, проверять не нужно (кроме спорных случаев) и что эти мощности больше не будут производить военную продукцию и представлять угрозу, а посему — в инспекциях и проверках не нуждаются. В силу непреклонности позиции Москвы, Двусторонний договор между США и Россией об уничтожении вооружений так и не был выполнен, хотя должен был создать благоприятную среду для Конвенции о запрещении химического оружия.

Кроме позиции России, США также должны учитывать и возможность того, что другие государства могут не присоединиться к Конвенции, тем самым игнорируя содержащиеся в ней запреты и своими военными химическими арсеналами могут представлять опасность для Вооруженных Сил США. Хотя Конвенция и обязывает страны уничтожить свои мощности по производству химического оружия, но предусмотренные в ней санкции могут иметь самый незначительный эффект на те страны, которые не захотят ратифицировать этот документ и придерживаться его положений. Такие страны, как Северная Корея, Сирия, Ирак, Ливия и Иран продолжают и, по всей видимости, будут продолжать осуществление своих программ химического оружия, несмотря на осуждение со стороны международного сообщества. Несмотря на все усилия, заложенные в Конвенции, определенные страны будут продолжать производство химического оружия, даже перед лицом санкций, и США в своей политике должны исходить именно из этой реальной угрозы.

Рекомендации

(1) Сенат США в 1996 году должен ратифицировать Конвенцию о запрещении химического оружия. Хотя Конвенция не представляет собой идеальный документ, все же снижение и в конечном итоге уничтожение химических вооружений России и борьба с распространением этого вида оружия по всему миру соответствует национальным интересам Соединенных Штатов. Ратифицировав Конвенцию, США тем самым окажут международное воздействие на Москву поддержать этот договор и предпринять серьезные шаги по снижению уровня своих химических вооружений.

(2) США должны стремиться к тому, чтобы Россия ратифицировала Конвенцию о запрещении химического оружия. США должны настаивать на том, чтобы ратификация договора Москвой будет лишь начальным, а не конечным пунктом движения России по пути снижения уровня своих химических вооружений. Ратификация

Конвенции Россией, по меньшей мере, создаст возможность реального уничтожения в конечном итоге ее арсеналов химического оружия и средств его производства.

(3) США со своими союзными и дружественными странами должны увеличить ассигнования для уничтожения Россией своего химического оружия с использованием российской технологии и организации работ. В контексте этой финансовой помощи США должны потребовать от России принятия широкомасштабных проверок объектов химического вооружения, включая и те, что переведены на мирные рельсы, а также прояснить вопросы, относительно величины российских химических арсеналов и возможной программы создания бинарного оружия.

(4) Если Россия последует предыдущей рекомендации, то Вашингтон должен выступить инициатором коллективного диалога с Москвой о средствах сдерживания и защиты от использования химического оружия.

IX. КОНВЕНЦИЯ О ЗАПРЕЩЕНИИ БИОЛОГИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ

История вопроса

Переговоры и ратификация Конвенции о запрещении биологического и токсического оружия прошли в первой половине 70-х годов. Провозгласив в одностороннем порядке в 1969 году отказ США от обладания биологическим оружием, президент Ричард Никсон также от имени своей страны поддержал предложение Великобритании заключить Конвенцию о запрещении биологического оружия. Она была подписана 10 апреля 1972 года и вступила в силу, когда 26 марта 1975 года США, Великобритания и СССР вручили свои ратификационные грамоты Генеральному Секретарю ООН. Теперь к Конвенции присоединилось уже 137 стран. Конвенция запрещает разработку, накопление и приобретение биологических реагентов и токсинов “таких типов и в таких количествах, которые не оправдывают цели профилактики, защиты и другое мирное их использование.”

На сегодняшний день Конвенция о запрещении биологического оружия является в лучшем случае мерой по укреплению доверия. Являясь обязательной для выполнения, этот документ, в отличие от Конвенции о запрещении химического оружия, тем не менее не содержит положений о проверках или мерах правоприменения. США рассматривали этот договор и свой отказ от биологического оружия как препятствие на пути его распространения в будущем. Уничтожая свои запасы биологического оружия, Америка тем самым надеялась подать пример другим странам, чтобы те могли воздержаться от создания собственных арсеналов.

Но биологическое оружие тем не менее продолжало распространяться. Особенно это заметно было в Ираке, чье токсичное оружие с возбудителями сибирской язвы и ботулизма представляли реальную угрозу для коалиционных сил во время войны в Персидском заливе. Теперь настало время превратить Конвенцию о запрещении биологического оружия из меры по укреплению доверия в инструмент обнаружения биологического оружия, средство, препятствующее его появлению и способствующее его уничтожению. В 90-е годы были предприняты новые попытки договориться о комплексе мер к тому, чтобы Конвенция основывалась бы на системе проверок и перестала быть добровольным правовым актом. С этой целью в Женеве четыре раза с марта 1992 по сентябрь 1993 года встречались эксперты группы по осуществлению проверки соблюдения соглашения (ВЕРЕКС). Эта специальная группа была организована Третьей Конференцией по проверке выполнения Конвенции из числа государственных экспертов,

которые встречались с целью выработки возможных мер научно-технического контроля за выполнением этого соглашения. Среди возможных шагов в этом направлении они рассмотрели 21 способ достижения данной цели, включая дистанционное зондирование, информационный обмен, проверки на местах. Эксперты пришли к заключению, что для обеспечения действенности Конвенцией, необходимо выполнение комплекса указанных мер, а не одной какой-либо отдельно взятой.

На Специальной конференции, прошедшей в Женеве в сентябре 1994 года, была организована еще одна специальная группа с открытым участием для желающих сторон. Цель этой группы — рассмотреть способы контроля за выполнением соглашения и другие меры для обеспечения действенности Конвенции с тем, чтобы потом оформить их в юридически обязательный для сторон договор. Соединенные Штаты и Россия активно участвуют в этом переговорном процессе. Осенью 1996 года эта группа представит свой доклад Четвертой конференции по проверке выполнения Конвенции и сообщит о положении дел в отношении данного юридически обязательного протокола, который должен предусматривать обязательные меры для более строгого выполнения Конвенции о запрещении биологического оружия.

Проблемы

Позиция России в связи с Конвенцией неоднозначна. В 1992 году президент Ельцин признал, что Советский Союз, а потом Россия вплоть до марта 1992 продолжала осуществлять программу по биологическому оружию, что находилось в прямом противоречии с Конвенцией о запрещении данного вида вооружений. (Впервые США сделали такое заявление в 1984 году.) Ельцин пообещал прекратить осуществление программы. Однако и ныне существуют сомнения относительно того, было это сделано или нет. Соединенные Штаты и Великобритания искренне огорчены сложностями с прекращением российской программы по биологическому оружию. Они до сих пор не могут разрешить этой проблемы с Москвой, несмотря на трехсторонние переговоры по этому вопросу, которые были проведены в последние три с половиной года. Россия представляет угрозу и в связи с экспортом данного оружия: знания и опыт в отношении биологических средств уничтожения могут распространиться по миру благодаря российским ученым, работающим за границей.

В общих чертах самый распространенный аргумент критики Конвенции о запрещении биологического оружия не вызывает сомнений — это беззубый документ. Число стран-обладательниц биологического оружия, по оценке американских

специалистов, с четырех (на момент ратификации Конвенции) выросло сегодня до десяти, а то двенадцати. Пока неясно, способствовала ли Конвенция усилиям по сдерживанию распространения биологического оружия.

Вместе с тем, если были бы созданы условия для более эффективного контроля за выполнением Конвенции, то появились бы некоторые препятствия на пути превращения ее в эффективный инструмент режима контроля над вооружениями. Во-первых, биологическое оружие невозможно отслеживать и контролировать таким же образом, как ядерное или химическое. В силу двояких целей любого биологического исследования, трудно бывает определить, ведутся те или иные исследования на предмет создания будущего оружия нападения или с намерением использовать результаты исследований в коммерческих или оборонных целях.

Опыт, полученный в результате тщательных проверок, свидетельствует о другой потенциальной сложности на этом пути. Иногда получаемая информация, помимо военного, носит и коммерческий характер. Вряд ли можно предположить, что в ближайшем будущем найдется много стран, которые позволят проводить экстренные проверки на объектах, имеющих коммерческое значение.

Рекомендации

(1) Соединенные Штаты должны оказать давление на высшие эшелоны власти России с целью выяснить правду: проводит она работы в области биологического оружия или нет. Если да, то чтобы незамедлительно прекратила их.

(2) Если США с удовлетворением для себя выяснят, что Россия окончательно прекратила осуществление своей программы по биологическому оружию, то американские и российские эксперты должны совместно заняться разработкой мер против этого вида вооружений.

(3) Если вопрос по российской программе биологических вооружений будет выяснен, то США должны стремиться объединить усилия с Москвой по созданию действенных мер контроля за выполнением Конвенции, объявлению вне закона деятельности в области биологического оружия и оказанию давления на неприсоединившиеся страны с целью вовлечения их в круг стран-участниц Конвенции. Хотя решающего воздействия на потенциальных распространителей этого оружия это может и не оказать, но перед лицом растущей угрозы применения биологических средств поражения против Соединенных Штатов, это лучше, чем ничего.

Х. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Из предыдущих разделов Доклада виден большой перечень вопросов по контролю над вооружениями на повестке дня, над которыми работают США и Россия. Видны и существенные сложности, связанные почти что с каждым из сегодняшних направлений деятельности в этой сфере. Ни одни почти переговоры на момент написания Доклада не идут гладко. Некоторые и вовсе могут провалиться в предстоящие месяцы. Слишком мало делается для того, чтобы предотвратить утечку радиоактивных материалов из России. А ведь этот политический просчет может иметь катастрофические последствия. Более того, режим переговоров по сокращению стратегических вооружений и договора по ОВСЕ может дезинтегрироваться в ближайшие двенадцать или восемнадцать месяцев и благополучно повернуть вспять все то, что эксперты и политики США, СССР и России нарабатывали в течение десятилетий. Если нечто подобное произойдет, то это весьма пагубно отразится на двусторонних отношениях между Вашингтоном Москвой и, как отмечается в начале Доклада, будет представлять угрозу жизненно важным национальным интересам Америки.

Причины такого положения вещей в значительной мере заключены в позиции России. Действия правительства России часто носят несогласованный, а порой и хаотичный характер. Более того. С учетом экономических и социальных проблем, вставших перед страной, а также в условиях войны в Чечне, в верхних эшелонах власти мало уделяют внимания и сил вопросам контроля над вооружениями между США и Россией. Таким образом, над переговорами с российской стороны довлеют узкие бюрократические интересы и чисто технические подходы. Конструктивных политических инициатив сверху нет.

До тех пор, пока согласованность действий будет зависеть от политической конъюнктуры, результаты будут отрицательными. Внутриполитическая ситуация в России быстро приобретает националистический и антизападный характер. Особенно это заметно в Думе. Судя по результатам выборов в законодательный орган страны в декабре прошлого года и учитывая характер кандидатов на пост президента, компромиссы по вопросам контроля над вооружениями представляются весьма проблематичными.

Что же касается Соединенных Штатов, внимание президентской администрации и конгресса страны привлекает прежде всего развитие политической и экономической ситуации в России, а не скрытые подробности переговоров по вопросам ограничения вооружений. Такой подход противоречит тридцатилетнему опыту контролю над

вооружениями, который накопили США и Россия. Ни один договор по ограничению вооружений между Россией и Соединенными Штатами не заключался без пристального и постоянного внимания со стороны руководства администрации президента и конгресса. Только пристальное внимание со стороны высшего руководства может:

- способствовать выработке целостного подхода, исключая ведомственные интересы, и направит эти усилия в более широкое русло всеобъемлющей стратегии обеспечения национальных интересов США и России;
- помочь определить приоритеты в контроле над вооружениями;
- обеспечить политическое пространство, которое позволит членам кабинета и высшим чиновникам в Вашингтоне успешно решать имеющиеся сложные проблемы;
- позволить прибегнуть к компромиссам и связать вопросы разных переговоров;
- помочь преодолеть бюрократические препоны;
- позволить пойти на трудные компромиссы, на которые приходится идти при заключении почти всех договоров об ограничении вооружений.

Многочисленные и подробные рекомендации, приведенные в Докладе Рабочей группы, разумеется, в одночасье не решат всех необычайно сложных вопросов переговоров по ограничению вооружений, в которых участвуют Америка, Россия, а во многих случаях и другие страны. Вероятно, какие-то специфические предложения успешно обсудить с Москвой и не удастся. А какие-то — окажутся неприемлемыми для администрации и/или конгресса США.

Заранее полагаем, что кто-то может предложить и другие решения, как не допустить ухудшения отношений между США и Россией в этой важной области двусторонних отношений. Как аргументированно сказано во Введении к Докладу, контроль над вооружениями США и России будет иметь огромное значение, как сегодня, так и завтра. Вопросы контроля над вооружениями будут значительно влиять на состояние будущих американо-российских отношений, на роль России в мире и на жизненные интересы Америки. Что еще можно сказать, чтобы убедить американское политическое руководство в Белом доме и в Капитолии, что этот предмет заслуживает их пристального и постоянного внимания?

XI. ЧЛЕНЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ

Грэм Эллисон	— Гарвардский университет
Роберт Блэквилл	— Гарвардский университет
Барри Блэхман	— Ди-Эф-Ай Интернэшнл Инкорпорейтид
Ричард Бёрт	— Интернэшнл Икуити Партнерз
Джордж Ли Батлер	— Кивит Санз, генерал ВВС (отст.)
Элиот Коэн	— Университет Джонса Хопкинса
Кит Дэйтон	— Совет по внешней политике
Джеймс Доббинс	— Государственный департамент
Роберт Эллсуорт	— Роберт Ф. Эллсуорт энд Компани
Ричард Фолкенрат	— Гарвардский университет
Элтон Фрай	— Совет по внешней политике
Шерман Гарнетт	— Фонд Карнеги
Лэсли Гелб	— Совет по внешней политике
Лоуренс Голдмюнц	— Икономикс энд Сайенс
Сидни Грэйбил	— SAIC
Ричард Хаасс	— Совет по внешней политике
Стивен Хэдли	— Шиэ энд Гарднер
Мортон Гальперин	— Совет по внешней политике
Арнольд Горелик	— РЭНД
Сэлли Хорн	— Государственный департамент
Арнольд Кантер	— РЭНД
Майкл Мандельбаум	— Университет Джонса Хопкинса
Стивен Миллер	— Гарвардский университет
Майкл Муди	— Институт по контролю над химическим и биологическим оружием
Лори Мюррэй	— Агентство по контролю над вооружениями и разоружению
Ричард Перл	— Американ Энтерпрайз Институт
Стэнли Рэзор	— Дебуаз энд Плимптон
Джон Райнлендер	— Шоу, Питтман, Поттс энд Троубридж
Питер Родман	— Никсоновский Центр за мир и свободу
Стивен Сестанович	— Фонд Карнеги
Дмитрий Саймс	— Никсоновский Центр за мир и свободу
Дов Закхайм	— Эс-Пи-Си Интернэшнл