

Совет
по внешней и оборонной политике,
г. Москва

Центр
стратегических и международных исследований,
г. Вашингтон

О СБЛИЖЕНИИ ПОЛИТИКИ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ *

В начале 1993 г. московский Совет по внешней и оборонной политике и вашингтонский Центра стратегических и международных исследований приступили к изучению эволюции военной политики России и США. Программа финансировалась из частных источников. Данный доклад подготовлен совместной рабочей группой, которая действовала в контакте с гражданскими и военными должностными лицами министерства обороны и других государственных ведомств двух стран. В данном докладе делается попытка возможно более полно отразить потенциальное совпадение взглядов официальных лиц, ответственных за выработку долгосрочной политики в области обороны. Однако ответственность за текст данного доклада лежит на членах рабочей группы, не являющихся государственными служащими.

Сопредседатели проекта:

зам. директора ИЕ РАН, д.и.н. С.А.Караганов и
первый зам. министра обороны в администрации Р.Рейгана Ф.Икле

Соавторы доклада

А.Г.Арбатов - директор Центра геополитических и военных прогнозов
П.Вулфовиц - зам. министра обороны в администрации Дж.Буша
Дж.Гэлвин - генерал армии, бывший Главком сил НАТО в Европе
К.Келлехер - ведущий научный сотрудник Брукингского института
Б.Ламберт - ведущий сотрудник "РЭНД Корпорейшн"
В.Н.Лобов - генерал армии, бывший начальник Генштаба
С.Майер - генерал армии, бывший член Объединенного комитета начальников штабов
Н.В.Михайлов - профессор, президент корпорации "Вымпел"
С.М.Рогов - зам. директора ИСКАН РАН
Дж.Стейнбрюнер - руководитель внешнеполитических исследований Брукингского института
Д.В.Тренин - к.и.н., ведущий научный сотрудник ИЕ РАН

Авторы выражают благодарность
за помощь в подготовке доклада
к.и.н. Мошесу А.А.

* Доклад опубликован в журнале "Знамя" № 2, 1994 г.

СОДЕРЖАНИЕ

стр.

I. Перспективы российско-американского стратегического партнерства	3
II. Общие и различные интересы в области безопасности	4
А. Опасность возникновения новых конфликтов между США и Россией	5
Б. Региональные проблемы	6
В. Глобальные интересы в области безопасности и структуры безопасности	9
III. Сближение ядерной стратегии России и США	11
А. Наследие "холодной войны"	11
Б. Управление переходным периодом в условиях остаточной конфронтации	11
В. Опасность стратегии "применения ядерного оружия первым"	12
Г. Роль ПВО и ПРО	13
Д. Российско-американский диалог по проблемам ядерных вооружений	15
Е. Другие ядерные государства	15
IV. Сближение подходов к приоритетным военным проблемам	16
А. Неядерные (обычные) силы	16
Б. Двусторонняя открытость и проблемы новых технологий	18
В. Многосторонние миротворческие операции	19
V. Необходимость в новых концепциях безопасности	20

I. ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПАРТНЕРСТВА

В последние годы официальная военная политика России и США существенно изменилась по причине глубоких перемен в сфере глобальной безопасности. Однако процесс корректирования военной политики и стратегии в обеих странах еще далек от завершения. В них вероятны дальнейшие существенные подвижки.

Главный тезис данного доклада — происходящие изменения должны быть нацелены не только на преодоление наследия “холодной войны”, но и на сближение взглядов двух военных ведомств на цели и средства их достижения. В ближайшие 10-15 лет такое сближение может стать одним из наиболее эффективных путей установления стратегического партнерства, призванного служить подлинным интересам безопасности обеих стран и обеспечить прочную основу для мира во всем мире.

Начиная с 50-х годов как Советский Союз, так и Соединенные Штаты были кровно заинтересованы в том, чтобы избежать всеобщей ядерной войны. Однако в то же время их вооруженные силы создавались и поддерживались, главным образом, для одной цели — ведения войны друг против друга, причем именно войны ядерной. В настоящее время Россия и Соединенные Штаты, безусловно, по-прежнему заинтересованы в избегании всеобщей ядерной войны. Но в дополнение к этому они начинают признавать наличие более широкого круга общих интересов и разрабатывать общие задачи в области обеспечения безопасности, а также политику военного сотрудничества.

Необходимо разработать курс, нацеленный на постепенное установление все более тесных и эффективных связей в военной области между Россией и США. Следует, однако, помнить о существовании комплекса важных, объективно различающихся национальных интересов двух стран, а также об опасности, исходящей от новых конфликтов, которые могут воспрепятствовать развитию нарождающегося двустороннего партнерства.

У России и Соединенных Штатов есть много общих интересов в области безопасности, обеспечение которых требует тесного сотрудничества. Еще до окончания “холодной войны” две страны взаимодействовали в вопросах предотвращения распространения оружия массового уничтожения. В настоящее время в этой области прилагаются еще большие усилия. Кроме того, Россия и США сегодня глубоко заинтересованы в том, чтобы остановить поднимающуюся волну международной и внутренней нестабильности, возникшую после окончания “холодной войны”.

Несмотря на то, что основная часть конфликтов, происходящих на этнической или религиозной почве, также как и небольших по масштабу пограничных столкновений требует принятия мер невоенного характера, в некоторых случаях дипломатические усилия, экономические санкции, гуманитарная или экономическая помощь могут оказаться недостаточными для предотвращения крупномасштабной войны, в особенности если конфликты являются результатом социальной напряженности. В таких случаях для успешного решения проблем международным организациям может понадобиться военная поддержка. Для международного миротворчества крайне важно развитие тесного сотрудничества между внешнеполитическими и военными ведомствами России и США. Такое взаимодействие могло бы иметь ряд аспектов: от раннего предупреждения и оценки степени опасности возникающих конфликтов до совместного планирования действий в особой обстановке и совместной подготовки к акциям в контексте международных операций по установлению и поддержанию мира. Крупнейший шаг в этом направлении представляет достигнутая двумя министерствами обороны 8 сентября 1993г. договоренность о совместных учениях миротворческих сил.

Одним из главных условий налаживания стратегического партнерства двух стран является развитие экономического сотрудничества между Россией и США. Эффективное стратегическое партнерство экономически выгодно обеим странам по трем причинам. Во-первых, оно позволит сократить размеры военных бюджетов. Во-вторых, меньшей станет

необходимость оказания военной помощи третьим странам. В-третьих, отсутствие конфликтов в области безопасности будет способствовать развитию взаимовыгодных экономических отношений. Эти выгоды будут иметь особо важное значение для оздоровления экономики России, но они сыграют также большую роль в решении проблемы смягчения финансового кризиса в Соединенных Штатах.

Необходимо отметить некоторые психологические и политические аспекты отношений двух стран. Изоляция России, как и ее самоизоляция не в интересах ни самой России, ни США. Россия хочет быть участницей международного сотрудничества и ее полноправное членство в мировом сообществе совпадает с интересами США. Россия стремится к абсолютно равному с США положению в мире, и это стремление также должно восприниматься с пониманием, и не по причине прошлого России, а в предвидении ее возможной роли в будущем. В этом контексте весьма полезным видится расширение равноправного сотрудничества в военной области, где Россия по-прежнему является великой державой. Россия также заинтересована в установлении таких отношений с США в области безопасности, которые могли бы воспрепятствовать односторонней ориентации американской стратегии в этой сфере.

Более тесные российско-американские отношения, наконец, могли бы укрепить особый статус Соединенных Штатов в международном сообществе. В ином случае американский народ расценит как слишком дорогостоящие попытки Соединенных Штатов и дальше нести на своих плечах все тяготы положения "единственной сверхдержавы".

В целом, безопасность, несомненно, остается главной составляющей в новых американо-российских отношениях. Чтобы превратить эти отношения в полноценное партнерство, на первый план должно выйти понимание общности интересов в сфере безопасности.

Закономерен вопрос о том, не пострадают ли в результате американо-российского партнерства в области обороны и безопасности законные интересы безопасности третьих стран. Скорее произойдет обратное. Чем прочнее будет это партнерство, тем слабее будет потенциальная угроза традиционным союзникам Соединенных Штатов, тем надежнее безопасность ближайших соседей России и США. Абсолютно исключено, что внешнеполитический курс Москвы или Вашингтона будет когда-либо в будущем нацелен на установление российско-американского кондоминиума. Наоборот, российско-американская связка может стать стовальным хребтом сообщества безопасности, охватывающего все северное полушарие.

II. ОБЩИЕ И РАЗЛИЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

Сближение российской и американской политики в области обороны должно соответствовать внешней политике обеих стран. Одновременно оно должно учитывать наследие "холодной войны" в вопросах вооружения, военной политики и доктрины. Несмотря на отсутствие территориальных споров, как и любых других неразрешимых политических противоречий, во внешней политике России и США могут начать нарастать элементы отчужденности, что поведет к утрате ряда преимуществ взаимовыгодного военного сотрудничества. При развитии худшего сценария два государства могут попасть в ловушку нового военного соперничества и гонки вооружений — дорогостоящей и опасной для обеих стран.

В данной части доклада анализируются как факторы, угрожающие эволюции новых российско-американских отношений (которые, по всей вероятности, будут созданы), так и тенденции отражающие возможности их развития. Исследуются, с одной стороны, перспективы взаимодействия внешней политики России и США, а с другой — материальное и духовное военное наследие "холодной войны". Раздел А посвящен анализу препятствий, стоящих на пути сближения политики двух стран в области обороны. В разделе Б

обсуждаются некоторые различия концепциях внешнеполитических интересов, которые могут возникнуть в ближайшие 5-10 лет. В разделе В рассматриваются возможности международных организаций и глобальные вызовы, которые могут сыграть важную роль в российско-американских отношениях в области обороны.

А. Опасность возникновения новых конфликтов между Россией и США

Судьба новых отношений будет зависеть прежде всего от развития политической обстановки в России и ее восприятия в Соединенных Штатах. Американцев, занимающихся проблемами обороны, беспокоит вероятность политических изменений в России в направлении создания авторитарного (или националистического) режима, что неизбежно вызовет новое наращивание Россией своих вооружений и приведет к новой военной конфронтации с Западом. С другой стороны, любые попытки изолировать Россию посредством создания "санитарного кордона", состоящего из нескольких стран бывшего Варшавского Договора и, возможно, даже из бывших советских республик (в частности, Украины), породят не только у националистически настроенной части россиян, но и в более широких кругах общества опасение, что Соединенные Штаты тайно проводят курс на ослабление и даже на расчленение Российской Федерации. Эти варианты развития обстановки могут вызвать новое чувство враждебности и привести к новой конфронтации.

Принципиально иную опасность представляет тяжелое наследие "холодной войны" в военной сфере. За последние два года в преодолении этого наследия достигнуты большие успехи; однако дальнейшему прогрессу могут помешать груз ведомственных интересов, привычка мыслить по-старому и более всего — огромное количество накопленного оружия, особенно ядерного. Противостояние вооруженных сил России и США может возродиться в результате воздействия ряда факторов, продолжающих действовать и по настоящее время. К ним относятся:

а) Унаследованный со времен "холодной войны" конфронтационный характер структуры ядерных сил сдерживания, рассчитанных на создание угрозы. Эта структура сохраняется несмотря на уже достигнутые договоренности о сокращении вооружений. Попытки модернизации компонентов ядерных сил, испытания стратегического ракетного оружия или перевод в более высокую степень готовности наступательных ядерных сил могут возбудить недоверие и активизировать спровоцировать ответные действия. Традиции секретности в военной области могут усугубить ситуацию, привести к неадекватной реакции.

б) Военная политика США по отношению к союзникам и попытки России обеспечить свою национальную безопасность в период глубокой реорганизации системы обороны поднимают вопрос об использовании первыми ядерного оружия и могут привести к новому обострению напряженности вокруг ядерного оружия меньшей дальности (тактического ядерного оружия).

в) Пока стратегическое партнерство в достаточной степени не упрочится, создание американцами новых возможностей в области обычных вооружений, особенно в сфере современных технологий оружия большой дальности (высокоточное оружие и т.д.) с неизбежностью будет расцениваться российским военным руководством как потенциальная угроза. Беспокойство по этому поводу можно ослабить путем согласования вопросов боевого применения и развертывания новых систем оружия.

г) Между Москвой и Вашингтоном могут возникнуть разногласия и чувство разочарованности и в ходе практической реализации весьма сложных разоруженческих соглашений. Из-за экономических трудностей и изменения геополитической ситуации, России, по-видимому, будет сложно выполнить некоторые положения Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ОВСЕ) в части, касающейся соблюдения количественных потолков в ряде регионов. В сентябре 1993 г. на встрече в Вашингтоне министр обороны России П.Грачев и министр обороны США Лес Эспин достигли договоренности о проведении дальнейших встреч экспертов по этой проблеме.

д) Различия в подходах Москвы и Вашингтона к проблемам контроля за распространением оружия массового поражения могут породить недоверие и дипломатические столкновения (примером чего могут служить недавно возникшие расхождения между США и Китаем, а также проявляющиеся иногда разногласия между США и их европейскими союзниками).

Почти равную опасность несет в себе конфликтный потенциал, содержащийся в острых разногласиях с третьими странами и с бурлящим окружением России.

а) Россия однозначно намерена добиться того, чтобы ее соседи соответствующим образом признали ее интересы. К ним относятся: забота о русскоязычном населении и представителях других национальных меньшинств, проживающих в различных республиках бывшего СССР; обеспечение безопасности границ и законного статуса российских войск и стратегических сил, находящихся на территории новых государств; сохранение за Россией положения ведущей державы на большей части постсоветского пространства. Напряженность в отношениях между Россией и соседними государствами может перерасти в открытые военные столкновения. Это вызовет беспокойство и волну разногласий в США относительно возможной реакции. Даже абсолютно мирный процесс расширения влияния России в бывших советских республиках может вызвать у США опасения по поводу восстановления империи с ее режимом угнетения; при этом в российских оценках степень вовлеченности США в дела соседних с Россией стран может оказаться преувеличенной. В результате расширится зона конфликта с США. Проблема может возникнуть и в том случае, если Россия, по причине своей преобладающей экономической мощи и, возможно, более успешного хода экономических реформ, станет, как магнит, притягивать к себе некоторые из бывших советских республик, ведя дело к какой-либо форме "реинтеграции" в составе нового образования конфедеративного типа. Если США окажутся втянутыми в сложные отношения между бывшими советскими республиками, это тоже вызовет недовольство в Москве.

б) В будущем следует ожидать возникновения разногласий по вопросам продажи оружия третьим странам и осуществления экспортного контроля. Поскольку развитие военных технологий создает возможности для расширения экспорта, промышленность как России, так и США может попытаться усовершенствовать "технологии" продажи оружия. Жесткая международная конкуренция в области экспорта вооружений часто вынуждает правительства стран-экспортеров прилагать особые политические усилия для поддержки продаж. Учитывая нынешние экономические трудности России, многие российские промышленники могут расценить такое поведение США как враждебный акт, направленный на недопущение промышленного возрождения России.

Б. Региональные проблемы

Россия и США потенциально являются важнейшими союзниками друг друга в деле обеспечения региональной стабильности и противодействия региональному гегемонизму. По сути, во многих региональных ситуациях российские и американские интересы переплетаются. Поэтому важно, чтобы Россия и США согласовывали свою политику в регионах, которые признаются жизненно важными для безопасности одного или обоих государств.

Россия имеет важные и жизненные национальные интересы в ряде районов, таких как Европа, Ближний Восток, Восточная Азия, а также в Арктике и западной части Тихого океана.

Главная угроза безопасности России сегодня исходит изнутри, а не извне и по своему характеру не является военной. Серьезное беспокойство в Москве не могут не вызывать проблемы региональной безопасности, имеющие отношение к бывшим советским республикам и государствам, граничащим с Россией или находящимся в непосредственной близости от нее.

Обстановка в районах, примыкающих к новым западным и южным границам России, весьма нестабильна. Это не просто временное явление: процесс создания новых национальных государств в бывших советских республиках легко принимает насильственный и хаотический характер. Прямо или косвенно Россия уже втянута в несколько вооруженных конфликтов малой интенсивности и вряд ли она сможет из них выйти. Наибольшая внешняя угроза России реально исходит от конфликтов, которые выплескиваются на ее территорию. Они способны не только подточить границы России, но и — в силу своего политического динамизма — разорвать федерацию на части. Результатом конфликтов могут стать миллионы беженцев и втягивание России в бесконечную череду малых войн по периметру своей территории.

Новые соседи России вряд ли представляют для нее военную опасность. Однако по ряду стратегических, финансовых и других причин Москва предпочла бы заключить с ними новые соглашения в области военного сотрудничества на многосторонней или двусторонней основе. Каким бы ни был конечный результат этих усилий, Россия будет решительно выступать против участия новых государств в любом военном союзе, членом которого она сама не является, а также против использования военных объектов этих стран третьей стороной.

Особую проблему для безопасности России представляет возможность краха или дезинтеграции соседних государств, все еще имеющих ядерное оружие на своей территории. Если Украина получит ядерное оружие, находящееся в настоящее время на ее территории, аналогичным образом может поступить и Казахстан. В результате может активизироваться стремление Индии, Пакистана и Ирана заполучить ядерное оружие. Создастся реальная вероятность краха режима нераспространения ядерного оружия во время конференции 1995 года по проверке его соблюдения. В долгосрочной перспективе такое развитие событий может поставить под вопрос неядерный статус Японии и Германии.

Если Германия, Япония, Китай, Иран и Турция будут расширять свое политическое, экономическое и культурное влияние в различных республиках бывшего Советского Союза, это может привести к антагонистическому соперничеству между этими центрами силы и Россией, имеющей значительные интересы безопасности в новых независимых государствах. Борьба за сферы влияния может привести в будущем и к военной конфронтации. Турция, Иран, Пакистан и различные афганские группировки уже приближаются к прямому участию в ожесточенных конфликтах в Закавказье и Средней Азии. Это не может не вызывать тревогу в Москве. Однако, эти соседние государства могут способствовать урегулированию конфликтов и оказывать помощь в экономическом развитии. В этом случае их политика будет полностью соответствовать интересам России.

Согласно взглядам Москвы, в настоящее время существует весьма малая вероятность возникновения военной угрозы с Запада. Однако следует учитывать, что любое исключаящее Россию расширение НАТО на Восток способно отрицательно сказаться на сближении оборонной политики России и США. Жизненно необходимо, чтобы само российско-американское партнерство явилось отражением их общей заинтересованности в поддержании независимости новых демократий Центральной и Восточной Европы.

С точки зрения Вашингтона, Россия и Соединенные Штаты в настоящее время заинтересованны в установлении мира в регионах, в которых они в период "холодной войны" проводили противоположную и даже враждебную по отношению друг к другу политику. Желательный для установления в этих регионах порядок часто называют "стабильностью" — понятием, используемым слишком часто. Применительно к рассматриваемому случаю "стабильность" может означать, что государства региона не стремятся к развязыванию национальных конфликтов, не воюют между собой или не угрожают друг другу войной, не собираются развязывать ускоренную гонку вооружений или приобретать оружие массового уничтожения.

Представляется, что в настоящее время существуют все возможности для того, чтобы Россия и США продолжали признавать общность интересов в обеспечении именно такой

стабильности. Такое совпадение интересов впервые возникло еще между Советским Союзом и США в период принятия ответных мер на вторжение Ирака в Кувейт. Сегодня общность интересов в области обеспечения региональной стабильности ясно осознается в столицах обоих государств. Например, обе страны руководствуются общностью интересов при проведении политики в отношении Северной Кореи.

Однако общность интересов в деле обеспечения "стабильности" не безгранична. Ни российская, ни американская политика не склонны к сохранению полного status quo в ряде регионов. Например, США стремятся оказать содействие арабо-израильскому урегулированию, которое может повлечь за собой значительные политические и территориальные изменения. Кроме того, Соединенные Штаты оказывают дипломатическую поддержку усилиям Японии по мирному решению территориального спора с Россией, а также продолжают прилагать усилия по ускорению политических перемен на Кубе.

С американской точки зрения, ни одно из указанных изменений не вызовет значительной напряженности в американо-российских отношениях. Наоборот, наибольшую, по мнению Вашингтона, потенциальную опасность для зарождающегося американо-российского стратегического партнерства может создать нестабильность обстановки во многих бывших советских республиках и в их отношениях с Российской Федерацией. Американское правительство, очевидно, не выработало конкретной политики применительно ко многим возможным вариантам развития обстановки в самих бывших республиках и отношений между ними. Но можно предположить варианты возможной реакции США на различные сценарии развития обстановки.

К примеру, мирная экономическая интеграция (или "реинтеграция") Российской Федерации и различных республик не отразится на американо-российском партнерстве отрицательно. Аналогично, если Россия и Беларусь мирным путем придут к созданию союза двух государств, рамки действующих соглашений о контроле над вооружениями и договоренности по линии СБСЕ помогут предотвратить кризис в американо-российских отношениях в стратегическом плане, хотя Вашингтон и его союзники по НАТО захотят изучить военные последствия образования такого союза.

Однако реакция будет совсем иной, если общественное мнение США сочтет, что "реинтеграция" одной или нескольких республик (в частности, Украины, Беларуси и, разумеется, стран Балтии) с Россией достигается силой оружия или другим принудительным путем (поддержка неправительственных вооруженных формирований или угроза применения силы). В качестве одного из возможных вариантов ответных действий государствам Восточной Европы может быть предложено членство в НАТО, что в свою очередь создаст новое направление военной конфронтации и породит требования обеих сторон о наращивании вооруженных сил.

Особого внимания заслуживает Китай. Как в России, так и в Соединенных Штатах видят огромный потенциал этой страны. Следует приложить все усилия для обеспечения участия Китая в новой системе международной безопасности с тем, чтобы его растущая мощь и огромное геополитическое значение не воспринимались соседями в качестве угрозы безопасности. Россия и США стремятся к тому, чтобы Китай использовал свою возрастающую экономическую мощь во благо своего народа, а не в военных целях.

Российско-американское стратегическое партнерство не направлено против Китая; одной из главных целей этого партнерства является укрепление мира и безопасности в Восточной Азии. С другой стороны, представляется, что Китай скорее будет проводить конструктивную и нацеленную на сотрудничество политику безопасности, если Россия и США сами будут эффективно сотрудничать. Для безопасности России и США желательно, чтобы Китай участвовал в международных миротворческих усилиях и постепенно подключался к процессу ограничения и сокращения ядерных и обычных вооружений. Углублению взаимопонимания и создания элементов доверия может помочь практическое сотрудничество с вооруженными силами Китая в штаб-квартире ООН и на более низких уровнях.

Вместе с тем, не следует закрывать глаза на тот факт, что стратегические перспективы Китая в долгосрочном плане остаются неясными. Существует реальная опасность вооруженного конфликта в Южно-Китайском море, ударная волна от которого может ощущаться далеко за пределами Юго-Восточной Азии. Изменения в основной политической линии Китая, направленной на мирное разрешение тайваньской проблемы, будут расцениваться Соединенными Штатами и их союзниками как самая серьезная угроза стабильности в западной части Тихого океана. Несмотря на стабильные в настоящее время отношения России с Китаем, давние опасения по поводу возможного крупномасштабного неядерного конфликта между двумя странами полностью не исчезли, хотя в последние годы они и отодвинулись далеко на задний план. Призрак этого ужасного конфликта продолжает существовать уже лишь по причине территориальных претензий к России, от которых Китай полностью не отказался. Ясно, что и Россия, и Китай выиграли бы от большей открытости в деятельности сухопутных сил вблизи их общей границы и от развития процесса контроля над вооружениями, а также от соглашений, касающихся численности и дислокации сил. С другой стороны, если Китай начнет распадаться, потоки беженцев и борьба группировок перекрестнут через российские границы.

В. Глобальные интересы в области безопасности и структуры безопасности.

После развала систем обеспечения безопасности, существовавших во время "холодной войны", в международных отношениях наступил период перестройки и перегруппировки. Неопределенность этого переходного периода чревата новыми опасностями. Россия и США вместе с другими государствами глубоко заинтересованы в создании такого мирового порядка, который будет помогать обеспечению их жизненно важных интересов в области безопасности, а не угрожал бы им.

Одной из основных новых структур, служащих этой цели, могла бы стать ассоциация безопасности, объединяющая Россию, Японию, Восточную Европу, Соединенные Штаты и их союзников. Такая ассоциация могла бы постепенно расширять свой состав за счет принятия других государств (например, Китая) и могла бы устанавливать связи с другими региональными и международными организациями (например, СБСЕ, Западноевропейский Союз). Ассоциацию ("союз") по обеспечению безопасности государств Евро-Атлантики и бассейна Тихого океана можно было бы создать на основе Североатлантического союза, российско-американского стратегического партнерства, а также развивающегося экономического взаимодействия между Россией и группой семи наиболее развитых индустриальных государств. Эта ассоциация могла бы стать важным компонентом глобальной системы безопасности, открытой для присоединения к ней других стран, в центре которой находилась бы укрепившая в результате свое влияние ООН.

Среди существующих организаций безопасности задачам планирования, организации и проведения миротворческих операций, осуществляемой в соответствии с решением ООН, наилучшим образом соответствовал бы Совет Североатлантического сотрудничества, в особенности, в период урегулирования кризиса. (Этот Совет — ССАС — включает в себя все страны НАТО, все страны бывшей ОВД и бывшие советские республики). Для того, чтобы ССАС мог играть полезную роль, ему потребуются более прочная правовая основа, постоянная политическая структура и профессиональный военный персонал. При усилении Совета таким образом в число его функций могут входить совместное планирование, совместная подготовка воинских контингентов к выполнению миротворческих операций и проведение совместных учений. Со временем он мог бы заниматься, применительно к конкретным случаям, такими проблемами, как разработка концепций операций и правил ведения военных действий, финансирование страны, принимающей войска, определение статуса войск, а также вопросами управления и связи, тылового обеспечения.

Будучи скорее форумом, чем организацией, СБСЕ сыграло небольшую роль в предотвращении конфликтов. Для организации миротворческих операций ему недостает необходимого единства и военной структуры. Однако СБСЕ могло бы стать правовой

основой, санкционировать миротворческую деятельность, осуществляемую временной коалицией вооруженных сил различных стран.

Что касается членства России в НАТО, большинство специалистов по вопросам обороны в Москве и Вашингтоне сходятся в том, что такая цель была бы ошибочной в кратко — и среднесрочной перспективе. Если предположить, что ССАС действительно расширит свою роль и возможности, то он может стать организационной структурой нового более широкого сообщества безопасности. Но лишь тесное российско-американское партнерство сможет сделать ССАС эффективно действующей организацией.

Россия и Соединенные Штаты наряду с другими странами проявляют растущий интерес к предотвращению распространения оружия массового поражения. Распространение по всему миру достижений науки и техники будет создавать возможности для изготовления такого оружия, будь то ядерное оружие или новые виды химического и биологического оружия. Применяв такое оружие, безрассудный режим или террористические организации могут нанести огромный ущерб России, Соединенным Штатам или другим странам. Если Москва и Вашингтон смогут начать эффективно координировать использование всех своих политических и военных возможностей в целях борьбы с этой угрозой, результаты будут намного большими, чем в случае, когда американско-российское взаимодействие в деле недопущения распространения оружия массового поражения ограничивалось бы лишь, совместными дипломатическими усилиями и мерами по контролю над экспортом, как это было в прошлом. Возможными направлениями сотрудничества могли бы быть: взаимодействие в деле выявления разработки и производства оружия массового уничтожения и средств его доставки; создание общей информационной сети раннего предупреждения о возможном применении оружия массового поражения; обсуждение возможной реакции на применение такого оружия. Предпочтительным выбором была бы разработка системы, служащей задаче недопущения распространения, а не контроля за ним.

В обстановке, которая будет складываться в мире в ближайшие годы, большинство промышленно развитых стран, располагающих крупными вооруженными силами, а возможно даже все эти страны, будут иметь ряд общих важных интересов в области безопасности. В настоящее время главным интересом развитых демократических государств в этой сфере является обеспечение неприкосновенности собственной территории. Все еще существует возможность попытки в будущем другими мощными государствами распространить сферу своего политического влияния военным путем. При этом ясно, что ни одно из крупных государств не сможет осуществить вооруженное нападение на другие страны, не вызвав ответной реакции в регионе и не спровоцировав в конце концов создание противостоящей всемирной коалиции.

Основополагающий интерес обеспечения неприкосновенности территории налагают на ведущие страны разное по своей тяжести бремя содержания сухопутных сил. Соединенные Штаты, и в меньшей степени Великобритания и Япония, ограждены от серьезной опасности нападения с суши. Франция и Германия являются составной частью относительно хорошо развитой западноевропейской системы безопасности. Россия и Китай в географическом отношении защищены хуже и менее эффективно прикрыты международными договоренностями в области безопасности. Одновременно все основные государства в равной степени подвержены опасности поражения оружием массового уничтожения (и, потенциально, обычным оружием большой дальности и высокой точности) и не располагают достаточными возможностями для надежной защиты от него. Поэтому распространение оружия массового уничтожения представляет общую опасность для всех ведущих государств мира.

После углубленного исследования вопроса об общих и различающихся интересах национальной безопасности все участники и консультанты проекта СВОП — ЦСМИ пришли к единому выводу, что в отличие от предыдущего периода в настоящий момент первые явно преобладают, делая, таким образом, американо-российское стратегическое партнерство не только необходимым, но и возможным.

III. СБЛИЖЕНИЕ ЯДЕРНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ И США

Линия, нацеленная на сближение развития политики России и США в области обороны должно фокусироваться на ключевых моментах. Наиболее важными во всем комплексе оборонной политики видятся направления, связанные с ядерными вооружениями, ядерной стратегией и доктриной, а также действиями и процедурами по обслуживанию средств доставки ядерных вооружений. Именно посредством межконтинентальных ядерных систем Россия и США до сих пор прямо противостоят и — в буквальном смысле — продолжают угрожать самому существованию друг друга.

А. Наследие “холодной войны”

Несмотря на окончание холодной войны, остаточное ядерное противостояние все еще сохраняется. Даже после претворения в жизнь предусмотренных соглашениями крупных сокращений стратегических вооружений, в результате которых количество развернутых боезарядов уменьшится на 70-80%, Россия и Соединенные Штаты по-прежнему сохраняют физическую способность уничтожить друг друга одним катастрофическим по своим последствиям ударом.

Без решительных усилий по избавлению от концепций и материального наследия стратегии времен “холодной войны” достижению российско-американского партнерства будет мешать смертельный парадокс: с одной стороны, обе страны будут сохранять мощные ядерные силы, созданные для действий друг против друга, поскольку сохраняется опасение того, что будущий политический конфликт приведет к новому ядерному противостоянию между ними; в то же время военная готовность на случай появления такой враждебности будет поддерживаться именно по той причине, что у обеих стран сохранятся многочисленные ядерные силы, когда-то созданные для использования друг против друга. Ясно, что если бы Россия и США не обладали уже десятками тысяч ядерных боезарядов и тысячами ракет, они не стали бы сейчас создавать их.

Естественно, невозможно преодолеть этот парадокс, по крайней мере в ближайшие десятилетия, путем уничтожения ядерного оружия. Однако коренная переориентация и реорганизация остающихся ядерных сил может стать вполне реалистичной и важной целью американо-российского партнерства. Отношения между Францией и Великобританией в ядерной области служат наглядным примером того, как две соседние ядерные державы с примерно равными потенциалами, каждый из которых технически способен полностью уничтожить другой, мирно сосуществуют, не вызывая взаимных опасений внезапного нападения и не создавая какой-либо угрозы конфронтации. Однако не следует забывать то, что делает Англию и Францию ядерными союзниками, а именно, существование (в прошлом и, теоретически, в будущем) общего и более сильного в военном отношении противника. Если бы другие ядерные державы или значительные внешние военные угрозы неожиданно исчезли (стали бы значительно слабее в сравнении с потенциалами Англии и Франции), обе стороны были бы вынуждены либо сократить и снять с боевого дежурства ядерные силы, либо вскоре столкнуться с серьезными подозрениями в отношении нацеливания сил. (Альтернативой могла бы быть полная интеграция и совместное нацеливание, но в этом случае вновь встал бы вопрос об общем противнике).

Специалистам по ядерным силам и ядерной стратегии как в России, так и в Соединенных Штатах предстоит еще немало потрудиться над разработкой конкретных мер, направленных на преобразование американо-российских отношений в ядерной области. Ниже рассматривается ряд основных направлений программы такой работы.

Б. Управление переходным периодом в условиях остаточной конфронтации.

Следует признать, что ядерная стратегия, концепция, заложенная в Договор об ограничении систем противоракетной обороны и договоров по стратегическим наступательным вооружениям СНВ-1 и СНВ-2, не является стратегией, призванной служить

целям подлинного партнерства. Эти соглашения по контролю над вооружениями предназначались для усиления эффекта взаимного сдерживания и первого массированного обезоруживающего ядерного удара.

К примеру, главной целью Договора СНВ-2 является ликвидация межконтинентальных баллистических ракет с разделяющимися головными частями индивидуального наведения (РГЧ ИН). Однако эта цель имеет большое значение только в контексте "холодной войны".¹ Естественно, ликвидация МБР с разделяющимися головными частями индивидуального наведения и в наше новое время тоже является полезным делом. Однако, если бы влиятельные эксперты по-прежнему принимали всерьез концепции времен "холодной войны" типа "стабильности первого удара" (качественное и количественное соотношение сил, уменьшающее побудительные мотивы к первому удару — ред.), они могли бы предложить такие, например, меры по укреплению "стабильности", как: 1) задержка выполнения договоров по СНВ; 2) создание новых наступательных вооружений, чтобы в полной мере использовать количественные потолки, установленные договорами по СНВ; 3) постоянного содержания сил в готовности пуска по предупреждению, что опаснее всего.

В 1992 году официальные представители России и США предложили начать преодолевать конфронтационный характер ядерных сил двух стран путем вывода ракет из состава боеготовых сил, снятия с боевого дежурства бомбардировщиков и перенацеливания ракет. Частично эти предложения уже претворены в жизнь. Их можно дополнить мерами по дальнейшему понижению боеготовности остающихся сил путем снятия значительной их части с боевого дежурства (при этом боеголовки могли бы складироваться отдельно от ракет и бомбардировщиков), уменьшением числа находящихся на боевом патрулировании подводных лодок, установлением практики постоянных взаимных инспекций на местах районов складирования, стратегических баз, командных пунктов и объектов средств раннего предупреждения. Постепенно США и Россия смогут сократить свои боеготовые арсеналы до уровня в несколько сот боеготовых боеголовок на нескольких находящихся на патрулировании подводных лодках и каком-то количестве мобильных или шахтных МБР. Хотя, две державы сохраняют под жестким контролем значительные резервные возможности (до нескольких тысяч боеголовок), их стратегические возможности станут во многом взаимозависимыми. Ядерный "барьер", все еще осложняющий американо-российские отношения, постепенно будет убран с пути. Для более тщательной проработки этой идеи необходима срочная организация дальнейшего анализа всех этих проблем американскими и российскими экспертами и проведение двустороннего обсуждения.

Ряд проблем требуют своего решения: Как будут контролироваться производимые изменения? Какую следует обеспечить защиту против повышения статуса боеготовности сил одной стороной (возможно, из-за угрозы третьей стороны)? Как можно проконтролировать вывод ПЛАРБ из состава боеготовых сил, не увеличив их уязвимости? Должны ли быть ограничены действия в рамках противолодочной борьбы? Что нужно сделать с остающимися ядерными силами меньшего радиуса действия (тактические силы и силы ТВД)? Насколько важны дальнейшие сокращения, превышающие лимиты СНВ-2? Какие методы следует использовать для анализа изменений стратегического баланса?

В. Опасность стратегии "применения ядерного оружия первыми"

С конца 40-х и до середины 80-х годов ядерная стратегия США частично основывалась на сдерживании путем угрозы применения ядерного оружия в случае широкомасштабного нападения армий стран Варшавского Договора, даже если это нападение осуществлялось бы с применением только обычных сил. Несмотря на то, что так называемая концепция "применения ядерного оружия первыми" все чаще ставилась под вопрос американскими экспертами, союзники по НАТО упорно противились ее изменению. Она менялась всего дважды: в 1961-1967 гг. в связи с принятием НАТО стратегии "гибкого реагирования" и в 1990 году, когда было выдвинуто положение о применении ядерного оружия как "крайнего средства". Даже сегодня концепция "применения ядерного оружия

первыми" (в варианте "крайнего средства") по-прежнему остается официальной стратегией НАТО несмотря на то, что она утратила свою первоначальную и единственную цель сдерживания нападения вооруженных сил ОВД с применением обычного оружия.

Официальной, целью советской политики был поиск соглашения, направленного на отказ от концепции "применения ядерного оружия первыми". В 1982 году советское правительство в одностороннем порядке заявило об отказе применять ядерное оружие первыми. Однако в настоящее время ряде военных экспертов в России выступают за то, чтобы она предусмотрела возможность применения ядерного оружия первой в оборонительных целях, особенно в нынешний период, когда экономические трудности ограничивают возможности обороны страны обычными средствами. На конференции, состоявшейся 3 ноября 1993 г. и посвященной новой военной доктрине России, министр обороны П.С.Грачев заявил, что в соответствии с доктриной ядерное оружие не будет применено против государств, присоединившихся к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве безъядерных государств; однако в доктрине ничего не говорится о неприменении ядерного оружия против ядерных государств. Госсекретарь США У.Кристофер отметил, что такая российская позиция "не слишком отличается" от доктрины НАТО.

Разумеется, любая ядерная держава, подвергшаяся нападению и стоящая перед угрозой полного поражения, может в определенный момент в качестве крайнего средства применить ядерное оружие первой. Перспектива такого применения может помочь предотвратить агрессию. В любом случае чисто декларативная политика мало что значит, или даже вводит в заблуждение. Важна именно подготовка к применению ядерного оружия первыми, отраженная в развертывании оружия, оперативных планах и учениях. Опасны амбициозные взгляды на политику применения ядерного оружия первым, требующие паритета или превосходства над вероятным противником или коалицией противников по всем видам ядерного оружия.

В первой половине периода "холодной войны" Соединенные Штаты придерживались именно такой амбициозной ставки. Для того, чтобы угроза применения ядерного оружия первыми выглядела как можно убедительнее, органам военного планирования США приходилось не только стараться создать лучшие "тактические" ядерные силы, но и не допускать превосходства противника в "стратегических" силах, пусть даже в теоретическом плане.

Американским и российским экспертам по военным вопросам следует обсудить проблемы, связанные с концепцией "применения ядерного оружия первыми", с целью недопущения нового витка ядерного соперничества, который сам по себе мог бы стать результатом военных приготовлений против третьей страны, включающих подготовку к применению ядерного оружия первыми против этой страны.

Избежать этого Россия и США вместе с другими странами смогут, лишь твердо придерживаясь правила, исключающего возможность применения первыми ядерного оружия кроме, как в качестве "крайнего" средства, когда под угрозой нападения окажется территория государства. Чем тверже уверенность в том, что безрассудный ядерный режим столкнется с сокрушительным ответом со стороны мирового сообщества, если рискнет использовать ядерное оружие, тем надежнее перспективы предотвращения худших последствий ядерного распространения.

Г. Роль противовоздушной и противоракетной обороны

Одной из причин беспокойства России и США по поводу распространения ядерного оружия является опасение того, что оружие массового уничтожения может попасть в руки террористического или иррационального режима. Поскольку в этом случае одного сдерживания может оказаться недостаточно, обе страны в настоящее время заинтересованы в создании более эффективных средств защиты.

Администрация Клинтона уже приняла решение продолжать осуществление программы, начатой предыдущей администрацией, по изучению возможностей создания новой системы наземного или морского базирования для перехвата ракет малой дальности с целью защиты вооруженных сил США или их союзников в случае региональной войны. Однако система противовоздушной обороны национальной территории как России, так и США попросту слаба, а местами вообще отсутствует; в России это произошло главным образом в результате распада Советского Союза, когда значительная часть сил и средств ПВО оказалась за пределами территории России, а в Соединенных Штатах — в основном из-за отсутствия финансирования (с середины 60-х годов до настоящего времени).

Представляется целесообразным изучение общих интересов России и США в области совместной разработки будущих систем ПВО и ПРО и связанных с ними систем предупреждения, а также возможностей сотрудничества в этой области. Предварительное обсуждение данной проблемы на официальном уровне состоялось в 1992 году, а в сентябре 1993 года достигнуто соглашение о проведении дальнейшего обсуждения. Чтобы это сотрудничество имело перспективы стоило бы включить обсуждение и космических систем.

В долгосрочной перспективе после создания новых стратегических отношений Россия и США, возможно, захотят пересмотреть всю проблему стратегической обороны. В настоящее время правительство России и правительство США (администрация Клинтона и большинство в Конгрессе) хотят сохранить договор 1972 года об ограничении систем противоракетной обороны. Российское правительство считает, что данный Договор ограничивает создание в США систем обороны космического базирования и космических средств военного назначения, по которым в настоящее время России будет трудно соревноваться. Фактор защиты от МБР считается ключевым в оценке общей стратегической ситуации. Правительство США выступает за сохранение Договора об ограничении систем ПРО, потому что он помогает 1) сдерживать давление политических и промышленных кругов в пользу создания дорогостоящих систем противоракетной обороны космического базирования; 2) избегать нового обострения отношений с Россией.

Параллельно с продвижением к новым двусторонним стратегическим отношениям двум правительствам стоило бы провести переговоры (сначала, возможно, на неофициальном уровне) с целью выработки долговременного согласованного подхода к Договору по ПРО. В случае совместного пересмотра Договора можно было бы достичь следующих трех целей:

(#) Содействовать развертыванию систем предупреждения и оборонительных систем с тем, чтобы в результате вывода части ракет из состава боеготовых сил (или их снятия с боевого дежурства) положение России и Соединенных Штатов оставалось безопасным и надежным. Целесообразным, возможно, было бы проведение переговоров по Протоколу к Договору по ПРО, чтобы обеспечить сотрудничество в создании тактической противоракетной обороны. России и США стоило бы рассмотреть возможность создания объединенной системы раннего предупреждения, дополненную совместным Центром раннего обнаружения и предупреждения. Специалисты могли бы также провести обмен опытом по защите систем раннего предупреждения от ложных тревог.

(#) Укреплять противоракетную оборону войск и некоторых районов на случай распространения ядерного оружия. Россия и США, возможно, с участием третьих стран, должны сотрудничать в создании объединенных сил тактической противоракетной обороны. Позднее могли бы быть созданы совместные российско-американские части ПРО театра военных действий.

(#) Одновременно можно поставить задачу предотвращения или ограничения развития и развертывания российских и американских наступательных космических средств, способных угрожать другой стороне (а также недопущения нового соперничества в противоракетной обороне в целом). Для этого стоило бы вести переговоры с целью достижения соглашения, ограничивающего системы противоспутникового оружия, нацеленного друг на друга (космической обороны); осуществлять обмен данными о

космической деятельности двух стран и соответствующих планах; космические средства должны инспектироваться на объектах сборки и запуска для проверки их соответствия международным соглашениям, регулирующим использование космоса; открыть доступ к информации об опасных или неисправных спутниках.

Д. Российско-американский диалог по ядерным вооружениям

Радикально изменившиеся американо-российские отношения требуют нового типа диалога по проблемам стратегических ядерных вооружений. В области наступательных вооружений основными направлениями такого диалога могли бы быть следующие:

а) Разработка согласованных критериев и методов анализа "стратегической стабильности". Эти критерии должны уделять большое внимание опасности случайного, иррационального применения ядерного оружия и концентрироваться на концепциях стратегической стабильности, не основанных на конфронтационных взаимоотношениях между значительными силами "возмездия".

б) Совместный анализ угроз и разработка планов, вытекающих из распространения ядерных и ракетных технологий.

в) Разработка согласованных рекомендаций по будущим структурам и составу СНВ.

г) Обмен опытом и совместные разработки оперативных и организационно-технических мер, нацеленных на минимизацию риска несанкционированного применения ядерного оружия и на повышение ядерной безопасности.

д) Дополнительные совместные меры контроля с целью обеспечения соблюдения соглашений о разработке ракет и их выводу из состава боеготовых сил.

е) Согласование методов нейтрализации воспринимаемых угроз по мере того, как отдельные части стратегических сил будут менять статус боеготовности, и проведение соответствующих данным мерам совместных учений.

ж) Создание совместной системы раннего оповещения (глобального наблюдения) с целью обнаружения ракетного нападения (пуска) третьей стороны и проведение совместных командно-штабных учений. Центр раннего оповещения о ракетном нападении мог бы отслеживать распространение ракетных технологий, включая испытания, размещение, использование ракетных систем. Такой совместный центр мог бы также приводить в действие системы тактической противоракетной обороны.

з) Создание методов и средств защиты специального программного обеспечения подготовки данных для оперативного применения вооружений, для раннего предупреждения о ракетном нападении.

и) Отработка совместных действий в конкретных ситуациях, связанных с использованием третьими странами оружия массового поражения. Поиск путей создания совместных сил тактической ПРО. Участие в совместных испытаниях систем ПРО ТВД.

к) Совместные разработки в области методов проведения компьютерных штабных игр и учений, а также в области специального математического обеспечения. Учения способны подготовить российско-американское партнерство к совместной реакции на одиночные или групповые пуски ракет с ядерными боеприпасами другими странами.

Е. Другие ядерные государства

Развитие российско-американского партнерства и проблемы "минимальных уровней развертывания" СНВ должны обсуждаться с остальными тремя ядерными державами. Позиция Китая может создать сложности в ходе переговоров. США, естественно, имеют все возможности для проведения регулярных консультаций по ядерным вопросам с Францией и Великобританией, как в Североатлантическом Совете, так и в рамках всех других институтов.

Москве и Вашингтону необходимы согласованные политические действия с целью обеспечения быстрой ратификации Украиной Договора по СНВ-1 и присоединения Украины и Казахстана к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве неядерных государств.

В этом плане целесообразна дальнейшая проработка вопроса о предоставлении совместных гарантий безопасности государствам, отказавшимся от ядерного оружия. Такие гарантии могли бы включать официальный отказ от применения или угрозы применения ядерного оружия против этих стран, проведение срочных трех или двусторонних консультаций в случае создания в этих странах чрезвычайного положения. Со своей стороны Россия могла бы также предложить прикрыть Украину, Казахстан и Беларусь своим "ядерным зонтиком". Однако в настоящий момент принятие на себя США и Россией обязательств по защите неприкосновенности границ стран, не являющихся их союзниками, представляется мало вероятными. (См. ниже раздел V, идея всеобщих гарантий против "агрессивного" применения ядерного оружия первыми.).

IV. СБЛИЖЕНИЕ ПОДХОДОВ К ПРИОРИТЕТНЫМ ВОЕННЫМ ПРОБЛЕМАМ

Эволюция политики России и США в области обороны должна не только обеспечить трансформацию их взаимоотношений в ядерной сфере, но и вести к сближению политики в области обычных сил и доктрины их применения (Раздел А). Более того, два военных ведомства должны стремиться к большей открытости в отношениях между собой, и отказу от старых стереотипов секретности (Раздел Б, см. ниже). Новые военные технологии, в особенности, использующие космическое пространство, будут бросать новые вызовы стратегическому партнерству (Раздел В), в то время, как многонациональные миротворческие операции предоставят новые возможности для сотрудничества (Раздел Г).

А. Неядерные (обычные) силы

Перед Соединенными Штатами и Россией стоит проблема сокращения обычных вооруженных сил. Для России эта проблема является особенно сложной. России приходится создавать практически новые вооруженные силы в условиях резко меняющейся геостратегической, политической и социально-экономической обстановки. Для приведения вооруженных сил России в соответствие с имеющимся в стране материальными и финансовыми возможностями, численность ВС нужно радикально и быстро сократить, что в свою очередь потребует выделения больших ресурсов на осуществление конверсии, жилищного строительства и т.д. В то же время российские вооруженные силы необходимо передислоцировать и перегруппировать с учетом совершенно новых требований. Однако еще до реформирования многое нужно прост спасти.

В интересах Соединенных Штатов и международного сообщества в целом облегчить по мере практических возможностей тяжелое бремя, которое несут органы планирования обороны России. В краткосрочном плане наиболее эффективной могла бы стать помощь в передислокации вооруженных сил России из Восточной Европы и бывших советских республик, в первую очередь, путем строительства жилья и организации переподготовки и обучения примерно 300 тысяч офицеров, должности которых ликвидируются в процессе сокращения Вооруженных Сил. В более долгосрочном плане наиболее эффективной формой содействия могло бы стать достижение соглашений и в Европе, и в Азии относительно численности, концентрации и темпов передвижения соединений и частей обычных ВС. Несмотря на то, что и "ненаступательную оборону" вряд ли можно считать реалистичным вариантом, удастся, возможно, разработать общие критерии и нормы, позволяющие сохранять оборонительную направленность в строительстве всех сил. Если здесь будет создан климат взаимного доверия, то он существенно облегчит бремя обороны для России. (Предварительное обсуждение этого вопроса выявило сложности, которые могут возникнуть

при обмене данными, особенно для США, чьи силы размещены в различных регионах мира. См. также раздел Б — “Взаимная открытость”)

Этот подход можно дополнить обсуждением и осуществлением мер, направленных на то, чтобы силы и средства стратегической мобильности России и США не провоцировали друг друга и даже оказывали взаимную поддержку (например, при проведении операций по обеспечению соблюдения условий перемирия). Беспокойство в российских военно-политических кругах вызывает политика давления на Россию с целью форсированного вывода российских войск и стратегических военных объектов из стран Балтии без учета реальных возможностей России. С другой стороны, обращается внимание на активизацию деятельности представителей военных ведомств США и НАТО в этих странах, в том числе с целью детального изучения их военной инфраструктуры в интересах ее использования мобильными силами союза, а также для ведения воздушной и радиотехнической разведки территории России. В этом же контексте некоторые российские эксперты считают необходимым ограничение обычных средств большой дальности и точного наведения воздушного или морского базирования, запрещение передачи таких средств (включая технологию их производства) третьим странам, а также запрещение разработки боеголовки с пологой траекторией полета и крылатых ракет с большой скоростью полета.

Американские круги, занятые разработкой вопросов обороны, настроены более скептически в отношении данных ограничений. Вероятно, в долгосрочной перспективе станет возможным ограничение лишь тех систем большой дальности, которые являются действительной угрозой в двустороннем американо-российском контексте, в то время как системы, способные защитить одно из государств от угрозы, исходящей от третьих стран, не будут подвергаться ограничениям.

Для дальнейшего укрепления взаимного доверия необходимо значительное расширение контактов в военной области, являющихся важной движущей силой в налаживании стратегического партнерства. Недавний опыт показывает, что для разработки всеобъемлющей концепции развития, регулирования и поддержки таких контактов необходима определенная организационная структура. Развитию содержательного и плодотворного сотрудничества между военными ведомствами двух стран могла бы способствовать деятельность постоянной комиссии, образованной министерствами обороны России и США. Одним из наиболее перспективных направлений взаимодействия может стать подготовка к совместным операциям в составе многонациональных сил. Обнадеживает принятое в сентябре 1993 г. решение о проведении совместных учений миротворческих сил с участием 3й пехотной дивизии США и 27ой мотострелковой дивизии России. Возможное участие в операциях по поддержанию мира и обеспечению соблюдения условий перемирия могло бы создать наиболее подходящий фон для организации совместного обучения и тренировок. Дополнительную благоприятную возможность для налаживания полезного сотрудничества предоставляет совместное участие в операциях по борьбе с наркотиками и террористическими группами.

Хотя Россия более не стремится к равенству с США на море, ей предстоит определить необходимые, по ее мнению, масштабы военно-морской активности для обеспечения национальных интересов. Исходя из стремления к сокращению военно-морской мощи, Россия и США не должны, тем не менее, позволить другим странам (прежде всего, с непредсказуемыми режимами) обрести стимулы к заполнению вакуума. В то же время, ВМС двух стран могли бы начать практику разведения, значительно сокращая регулярные операции вблизи территориальных вод друг друга. Меры по укреплению доверия на море не должны сводиться к стратегическим компонентам морской мощи. Следует обратить внимание на распространение КРМБ малого и среднего радиуса действия. Кроме того, обе страны могли бы начать совместную обработку вопросов миротворческих операций на море.

Экспорт обычных вооружений должен стать сферой особого внимания обоих правительств, поскольку различия в этой области таят в себе опасность роста напряженности в двусторонних отношениях. Подлинно совместный подход пока

маловероятен из-за интенсивной конкуренции в области экспорта вооружений. Однако достижимо соглашение о некоторых основных правилах, в частности, о совместном определении типов вооружений, вообще не подлежащих экспорту, и стран, в которые должен быть запрещен экспорт конкретных категорий вооружения. Нынешний режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ) должен быть укреплен, распространен на ракеты меньшей дальности и некоторые ракеты класса "поверхность-воздух" и нацелен на недопущение их последующего усовершенствования. Россия должна присоединиться к РКРТ в качестве полноправного участника. Вызревание стратегического партнерства потребует внедрения практики взаимных закупок оружия и совместной разработки некоторых систем, начиная, к примеру, с систем ПРО ТВД и соответствующих технологий. Обсуждение возможностей для взаимных закупок и совместного производства должно начаться в кратчайшие сроки.

Б. Двусторонняя открытость и проблемы новых технологий

Уменьшение военной секретности между Россией и США неотделимо от внутренней открытости и подотчетности военных ведомств правительственным органам. Военная секретность не должна препятствовать изучению оборонных программ и концепций соответствующими военными и политическими властями. Чрезвычайно важны разработка, внедрение и сохранение открытых процедур детального парламентского и общественного обсуждения и принятия военного бюджета.

Можно ожидать появления конфликтов между законными интересами национальной безопасности и необходимостью открытости, но в благоприятном политическом контексте они поддаются урегулированию. Однако, в условиях, когда партнерство в сфере безопасности больше декларируется, нежели осуществляется на практике, эти конфликты могут обостряться из-за бюрократических традиций, усиливая недоверие.

Секретность, вероятно, будет играть определенную роль в новых военных технологиях. Каким бы естественным не было желание не предоставлять новую технологию третьим странам или избежать нежелательных утечек информации с точки зрения промышленной конкуренции, результатом может стать усиление напряженности в двусторонних отношениях. И наоборот, доверие укрепилось бы в результате отмены некоторых остающихся ограничений КОКОМ (например, на экспорт информационных технологий в Россию).

Секретность по защите источников и методов разведывательной деятельности может стать менее важной проблемой в условиях подлинной общей открытости. Более того, существует серьезная необходимость сотрудничества разведок в таких областях, как недопущение распространения ядерного и ракетного оружия, предотвращение конфликтов и управление кризисами, борьба с терроризмом и перевозкой наркотиков и операции по поддержанию и установлению мира.

Министерство обороны России и Министерство обороны США могли бы создать совместную комиссию высокого уровня, задачей которой было бы способствовать уменьшению секретности с обеих сторон. Раз в два года такая комиссия должна была бы готовить рекомендации по устранению секретности в некоторых специфических областях. Процесс, к примеру, может начаться с военных данных о первых конфликтах периода "холодной войны" и с данных о характеристиках вооружений, размерах сил и оперативных планах предыдущих эпох. Секретность должна быть сохранена в некоторых областях в отношении третьих сторон: например, если бы было принято решение об обмене материалами о конструкции самых первых ядерных боеприпасов. В долгосрочной перспективе такая "комиссия по открытости" могла бы периодически пересматривать остающиеся "секретные зоны", содействуя ослаблению обеспокоенности обеих сторон.

Следовало бы также сформировать состоящую из авторитетных политических и общественных деятелей комиссию, пользующуюся поддержкой правительств обеих стран,

которая представляла бы на рассмотрение глав государств и парламентов ежегодные отчеты о развитии сотрудничества. Законодательные собрания двух стран в свою очередь смогли бы устраивать совместные слушания на тему развития стратегических отношений.

Достигнутые за период с середины 80-х годов соглашения по сокращению вооружений способствовали увеличению открытости в вопросах размещения ядерных и части обычных сил. Эти соглашения проложили путь к конкретным процедурам тщательной проверки на местах. Более того, обмен данными, осуществляемый в рамках данных соглашений, создал в России прецеденты публикации официальных конкретных данных о вооруженных силах. Однако для дальнейшего уменьшения секретности в двусторонних отношениях понадобятся более гибкие соглашения, способные вывести стратегические взаимоотношения за пределы жестко ограниченных форм доступа к информации, содержащихся в договорах 80-х годов.

Проблемы новых военных технологий неизбежно вторгаются в сферу секретности. Научно-технологический прогресс в гражданском секторе промышленно развитых стран, по-видимому, создает значительные возможности для разработки вооружений. К "Дамоклову мечу" потенциального военного применения достижений науки и техники могут потянуться различные страны, стремящиеся обеспечить преимущества своим вооруженным силам. Это может стать источником региональной нестабильности, спровоцировать новые формы военного соперничества между Россией и США, выходящие далеко за рамки нынешних опасений России по поводу технологии "Стелз" и вооружений класса "космос-земля" или аналогичных опасений США относительно лазерного и противоспутникового оружия.

Избежать негативных последствий научно-технического развития в военной области и предохранить от них российско-американское военное партнерство можно, лишь создав совместный механизм анализа и контроля потенциала новых вооружений. Россия и США будет намного легче справиться с грядущими проблемами, если две стороны окончательно освободятся от отношений взаимного сдерживания. Если Россия и США сохраняют в военной сфере опору на угрозу быстрого и массированного возмездия, новые "тактические", "стратегические", "наступательные" и "оборонительные" системы будут тяжелым бременем давить на отношения двух стран.

Совместные усилия в области невоенных форм применения космических технологий, уже начатые двумя правительствами поможет созданию нового широкого подхода к проблеме разграничения военного и мирного применения новых технологий.

В. Многосторонние усилия по поддержанию мира

Многосторонние операции по поддержанию мира (включая традиционное поддержание мира и гуманитарные операции по защите населения) представляется одним из наиболее перспективных направлений российско-американского военного сотрудничества. Это идеальное средство спаять все компоненты сотрудничества в сфере безопасности — от стратегического планирования до тылового обеспечения.

Политика в отношении кризисов, имеющих в большинстве своем внутреннее происхождение, но прямо воздействующих на международный мир и безопасность, требует соответствующих концептуальных рамок. Главным в такой концепции является признание права международного сообщества на вмешательство во внутренние дела суверенных государств в определенных обстоятельствах и при определенных условиях.

Основной целью новой стратегии является предотвращение конфликтов, разрешение кризисов, либо удержание их на невоенной стадии. На случай неудачи необходима значительная военная составляющая, которая оказывала бы воздействие на различных этапах развития конфликта, начиная от раннего оповещения (наблюдение и анализ в рамках интегрированной информационной сети) и заканчивая наложением санкций, превентивным размещением сил и направлением войск для поддержания или восстановления мира.

Для успеха миротворческих миссий крайне важна соответствующая подготовка. Существующие военно-образовательные заведения в России и США должны предложить (желательно скоординированные) курсы для всех категорий офицерского и сержантского состава. Североатлантический Совет Сотрудничества мог бы организовать совместное обучение офицеров и гражданских лиц из стран САСС. Для этого страны САСС могли бы продумать идею основания Штабного колледжа; желательно также создание этими странами Института изучения проблем безопасности для того, чтобы обеспечить себя надежной прикладной исследовательской базой.

Совместные учения должны облегчить языковое и техническое взаимодействие обеспечивающее оперативное взаимодействие, и уровень стандартизации, позволяющий снизить расходы.

Не только Сухопутные войска и ВВС, но также и военно-морские силы двух стран должны постепенно подключаться к подготовке и проведению совместных операций по поддержанию и установлению мира.

Проблема управления и контроля за операциями в поддержку мира требует творческого решения. Мандат должен исходить от ООН, а Совету Безопасности отводилось бы общее руководство. Военно-политические аспекты могли бы быть отнесены к компетенции постоянной сессии Совета САСС (созданной на базе нынешней группы послов) и подчиненных комитетов. Войска могут быть отданы в подчинение американо-российскому (совместному) военному командованию, координирующему свою деятельность с Советом Безопасности ООН (а в будущем, возможно, с военно-штабным комитетом ООН).

V. НЕОБХОДИМОСТЬ В НОВЫХ КОНЦЕПЦИЯХ БЕЗОПАСНОСТИ

Люди, занятые военным планированием в Москве и Вашингтоне, начали переосмысление стратегии и доктрин с тем, чтобы учесть недавнюю трансформацию мирового порядка. По очевидным причинам проблемы, на которых сфокусирован этот процесс переосмысления, не могут полностью совпадать в обеих странах. Разумеется, в обоих государствах уходит в прошлое то внимание и ресурсы, которые выделялись для ведения широкомасштабной обычной войны в Европе. Для американского планирования таким образом предоставляется возможность согласовать значительные сокращения военного бюджета с сохранением (или, в ограниченных размерах, обновлением) способности к использованию военной силы на расстоянии в "региональных" конфликтах (прогнозируя в качестве противника меньшие, чем в прошлом державы). Российское планирование вынуждено иметь дело с масштабной передислокацией войск из Восточной Европы и бывших советских республик, проходящую на фоне тяжелого экономического положения.

Основным принципом новых концепций безопасности обеих стран должно быть максимальное использование преимуществ существующей геополитической ситуации и недопущение ее гипотетической опасной трансформации. Каковы бы ни были подлинные намерения сторон, ни одна из них не должна без необходимости провоцировать другую (плотной концентрацией сил или наращиванием ударных возможностей, способных вызвать ощущение уязвимости, расширением союзов и т.д.) Если будет устранен даже гипотетический шанс военной конфронтации в Европе между Россией и странами НАТО, действительно начнется новая стратегическая эра.

Обе стороны переосмыслили роль тактических ядерных вооружений и добились немало, претворяя в жизнь сентябрьскую (1991 г.) инициативу Президента Дж.Буша о широкомасштабном выводе этих вооружений. Для людей, занятых военным планированием в США, категория ядерных вооружений, обозначаемых как "тактические", почти уже превратилась в предмет прошедшей эпохи (хотя ядерные системы низкой мощности и меньшей дальности могут, естественно, оставаться важной частью ядерных арсеналов).

Эксперты обеих сторон заявили, что распространение ядерного оружия стало проблемой безопасности растущей важности, но предлагаемые средства аналогичны использовавшимся в годы "холодной войны": контроль за экспортом технологий, поддержка Договора о нераспространении ядерного оружия и дипломатические средства. В настоящий момент возможным и остро необходимым стало более широкомасштабное сотрудничество. Российские и американские политики недавно пришли к соглашению об ужесточении контроля за экспортом ядерных и ракетных технологий. Им следовало бы теперь усилить контроль за расщепляющимися материалами и их безопасным хранением. Но сами по себе такие меры недостаточны. Поскольку ядерные технологии, вероятно, будут распространяться несмотря на все усилия обеспечить контроль, понадобится предпринимать новые и новые шаги.

Если мир когда-либо столкнется с тем, что безрассудное или террористическое правительство решит применить ядерное оружие, России и Соединенным Штатам понадобится готовность к быстрой скоординированной реакции. В тот момент российско-американское сотрудничество в области обороны потребуется для того, чтобы избежать еще большей катастрофы. Учитывая огромную скорость развития событий в такой ситуации (в атмосфере растущей опасности), исключительно важно предварительное концептуальное планирование. Информация о существовании такого рода подготовки поможет предотвращению столь негативного развития событий.

Изменения, внесенные в стратегическое планирование России и США с момента окончания "холодной войны", довольно значительны и, как представляется, являются свидетельством движения в правильном направлении. Не желая недооценить эти изменения, стоило бы, однако, заметить, что они до сих пор не получили той интеллектуальной силы и новизны, которыми 30-40 лет назад была отмечена выработка стратегии "холодной войны" — стратегия недопущения войны глобальной. Авторы доклада считают, что подобные интеллектуальные усилия вновь необходимы и что они должны стать общим делом российских и американских экспертов.

Стремление выработать новые концепции безопасности должно пробить себе дорогу среди других проблем, временно кажущихся более острыми, и кризисов, притягивающих внимание военных и гражданских экспертов обеих стран. Для сохранения поступательного движения в совместных действиях полезно наметить ряд формальных рубежей и вех. В частности, министерством обороны РФ и США стоило бы:

- Создать на основе уже начавшихся регулярных встреч по вопросам планирования политики российско-американский штаб совместного планирования, включающий гражданских и военных должностных лиц с каждой стороны и проводящий заседания, как минимум, дважды в год. Возможно, оба правительства пожелают расширить эту группу и включить в нее участников из других правительственных органов (например, МИД)

Дополнительную пользу могла бы принести постановка министрами обороны России и США перед группой разработчиков задачи подготовки ежегодного доклада о текущей и планируемой деятельности в области российско-американского партнерства, такой, как, например, совместные учения, миротворческие операции, совместный анализ проблем безопасности. В каком-то смысле такая совместная публикация может стать заменой таких изданий времен "холодной войны", как издававшаяся советским правительством книга "Откуда исходит угроза миру" и выходивший в Пентагоне ежегодник "Советская военная мощь".

Время невосполнимо и эпохальная возможность может быть упущена, если не подойти к проблеме согласования военной политики с ощущением срочности. Если же Россия и США постепенно перейдут к согласованию целей и средств проводимой ими военной политики, им удастся избежать самых страшных опасностей наступающих десятилетий ядерной эры. Если им в дополнение к этому удастся распространить свое партнерство на другие миротворческие организации, то две нации — географией

обреченные иметь глобальные интересы, а историей подведенные к осознанию общего интереса в распространении демократии и мирного взаимодействия народов — создадут мощную опору для мира во всем мире.

Налицо нужда в разработке следующих концепций:

а) Превращение конфронтационных (или прямо враждебных) подходов к проблемам региональной безопасности в общий подход. В период "холодной войны" конфронтационный подход проявился во всех регионах мира: в Корее, на Ближнем Востоке, в Афганистане, на Кубе, в Африке, и прежде всего, в Европе. Какими должны быть принципы общего подхода, предусматривающие полное уважение к интересам других стран в сфере безопасности? Например, если бы НАТО попыталась принять в свои ряды восточноевропейские страны или если бы Россия пожелала играть большую военную роль на постсоветском пространстве, как такое развитие событий согласовывалось бы с отказом от конфронтационного подхода? Как наилучшим образом применять общий подход к операциям по поддержанию и установлению мира, проводимым по мандату или под эгидой ООН?

б) Новые принципы контроля над вооружениями: необходимо пересмотреть концепции "стабильности" и паритета между Востоком и Западом, которые существовали в период "холодной войны".

в) Контроль над ядерными вооружениями (другими видами оружия массового уничтожения): каковы могут быть принципы противостояния ядерным угрозам будущего, которые заменили принцип двустороннего "взаимного сдерживания?" Существуют ли общие эффективные правила, помогающие сдержать агрессивное "применение ядерного оружия первым", где бы такое не произошло? Каковы должны быть новые правила и конкретные действия при ответе на такое применение (исходя из того, что ответ не должен вести к глобальным разрушениям)?

г) Сокращение секретности: Возможно ли разработать взаимно согласованные принципы открытости и концепции остаточной секретности, которые были бы созвучны с общим подходом к будущим проблемам безопасности?

В соответствии с теорией, разработанной американскими, но впоследствии принятой и советскими экспертами, при наличии двух противников, обладающих примерно равным числом боеголовок, "первый удар" более эффективен, если боеголовки противника сосредоточены на ракетах с РГЧ ИН. Теоретические подсчеты показывают, что в такой ситуации небольшая часть сил "агрессора" может уничтожить значительное количество сил "жертвы". Поскольку ядерные силы России и США более не противостоят друг другу в центре Европы, невозможно представить себе кризисную ситуацию, в которой рациональные подсчеты РГЧ ИН способствовали бы принятию решения о первом ударе. Можно представить различного рода нерациональные решения и ошибки, способные привести к первому удару; но они вряд ли будут зависеть от соотношения ракет с РГЧ ИН и моноблочных ракет.