ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

РАЗОРУЖЕНИЕ И БЕЗОПАСНОСТЬ

2013–2014

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕСТРОЙКИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Москва
ИМЭМО РАН
2014

УДК 327.37
ББК 66.4(0)
Р17

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений»
основана в 2009 г.

Редакционная коллегия:
В. Г. Барановский, О. Н. Быков, Ф. Г. Войтоловский, А. В. Загорский,
В. В. Журкин, А. Г. Савельев

Ответственные редакторы А. Г. Арбатов, Н. И. Бубнова

Рецензент В. И. Есин

Издание подготовлено Центром международной безопасности ИМЭМО РАН

Р17 **Разоружение и безопасность 2013–2014 : Стратегическая стабильность: проблемы безопасности в условиях перестройки международных отношений** / отв. ред. А. Г. Арбатов, Н. И. Бубнова. – М. : ИМЭМО РАН, 2014. – 245 с.

ISBN 978-5-9535-0414-0

Книга посвящена анализу важнейших современных проблем международной безопасности, связанных с развитием новейших средств вооруженной борьбы и их распространением в мире, а также с обострением военно-политических и военных конфликтов в разных регионах планеты. Особое внимание уделено усилиям государств, международных организаций и профессиональных сообществ по ограничению этих опасных процессов и дипломатическому урегулированию нарастающих противоречий современного мира.

Для представителей российского политического и экспертного сообщества, СМИ, а также для широкой общественности.

УДК 327.37
ББК 66.4(0)

Disarmament and Security 2013–2014 : Strategic Stability: Security Issues in the Context of the Restructuring of the International Relations / Alexei Arbatov, Natalia Bubnova, eds. – M. : IMEMO RAN, 2014. – 245 p. ISBN 978-5-9535-0414-0.

The book focuses on the analysis of the most important contemporary international security issues related to the development of new means of warfare and their global proliferation, as well as the escalation of military-political and armed conflicts in various regions of the world. Particular attention is devoted to the efforts of states, international organizations and professional communities to limit these dangerous trends and to pursue diplomatic settlement of the exacerbating contradictions of today's world.

The book is recommended for the Russian political and expert community as well as for the wider public.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте http://www.imemo.ru

ISBN 978-5-9535-0414-0 © ИМЭМО РАН, 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Сокращения 5
Введение 7

РАЗДЕЛ I

ГЛОБАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

Глава 1. Новая диалектика наступательных и оборонительных стратегических вооружений (*Алексей Арбатов*) 10

Глава 2. Широкое развитие ядерной энергетики и уменьшение рисков распространения технологий ядерного топливного цикла (*Анатолий Дьяков*) 25

Глава 3. Системы индикаторов создания ядерного оружия (*Владимир Дворкин*)..... 46

Глава 4. Новая роль Совета Безопасности ООН в вопросах регионального разоружения (*Александр Калядин*)..... 52

Глава 5. Эволюция и тенденции современной миротворческой деятельности международных организаций по урегулированию конфликтов (*Александр Никитин*) 64

Глава 6. Военный фактор в политике Барака Обамы (*Наталия Бубнова*)..... 74

РАЗДЕЛ II

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 7. Состояние и перспективы деятельности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (*Андрей Загорский*) 99

Глава 8. Эволюция НАТО и отношения альянса с Россией в свете украинского кризиса (*СергейОзнобищев*) 112

Глава 9. Кризис на Украине и проблемы военно-политического сотрудничества России со странами СНГ (*Вадим Владимиров*) 122

Глава 10. Центральная Азия как сфера военной деятельности ОДКБ и НАТО (*Владимир Евсеев*) 134

Глава 11. Кризис системы военного и военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами (*Марианна Евтодьева*) 146

Глава 12. «Арабская весна» как новый глобальный фактор нестабильности (*Станислав Иванов*) 163

Глава 13. Тихоокеанская стратегическая панорама (*Алексей Арбатов*)..... 181

РАЗДЕЛ III
ТЕХНОЛОГИИ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Глава 14. Биологическая безопасность – анализ проблем контроля и рисков в современных условиях (*Сергей Завриев*) 195

Глава 15. Стратегическая стабильность в условиях активной инновационной динамики: важнейшие аспекты (*Людмила Панкова*) 207

Глава 16. Кибероружие и стратегическая стабильность (*Александр Савельев, Павел Карасев*)..... 217

Глава 17. Приоритетные направления международной деятельности по обеспечению информационной безопасности (*Наталия Ромашкина*) 225

СОКРАЩЕНИЯ

АСЕАН – Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
АТР – Азиатско-Тихоокеанский регион
АЭС – атомная электростанция
БОВ – боевые отравляющие вещества
БРИКС – Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика
БРПЛ – баллистическая ракета подводных лодок
ВВП – валовый внутренний продукт
ВВС – военно-воздушные силы
ВиВТ – вооружения и военная техника
ВМС – военно-морские силы
ВМФ – военно-морской флот
ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения
ВП – вредоносная программа
ВПК – военно-промышленный комплекс
ВС – вооруженные силы
ВТС – военно-техническое сотрудничество
ГПЭ – Группа правительственных экспертов
ДКБ – Договор о коллективной безопасности
ДМТО – Департамент миротворческих операций
ДНЯО – Договор о нераспространении ядерного оружия
ЕАЭС – Евразийский экономический союз
ЕС – Европейский союз
ИБ – информационная безопасность
ИГИЛ – «Исламское государство Ирака и Леванта»
ИКТ – информационные и коммуникационные технологии
ИП – информационное пространство
КБ – конструкторское бюро
КЗХО – Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении
КРВБ – крылатая ракета воздушного базирования
КРМБ – крылатая ракета морского базирования
КРНБ – крылатая ракета наземного базирования
КСБР ЦАР – Коллективные силы быстрого развертывания Центральноазиатского региона
КСОР – Коллективные силы оперативного реагирования
МАГАТЭ – Международное агентство по атомной энергии
МБР – межконтинентальная баллистическая ракета
МИБ – международная информационная безопасность
МКС – Международная космическая станция

НАСА – Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства
НАТО – Организация Североатлантического договора
НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НОУ – низкообогащенный уран
ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВ – отравляющие вещества
ОВПБО – Общая внешняя политика, политика в области безопасности и обороны
ОДКБ – Организация Договора о коллективной безопасности
ОЗХО – Организация по запрещению химического оружия
ОМУ – оружие массового уничтожения
ООН – Организация Объединенных Наций
ОПК – оборонно-промышленный комплекс
ОПХО – объект по производству химического оружия
ОСВ-1 – Договор об ограничении стратегических вооружений 1972 г.
ОСВ-2 – Договор об ограничении стратегических вооружений 1979 г.
ОТР – оперативно-тактическая ракета
ПВО – противовоздушная оборона
ПЛАРБ – атомные подводные лодки с баллистическими ракетами
ПРО – противоракетная оборона
РЛС – радиолокационная станция
РСМД – ракеты средней и меньшей дальности
САР – Сирийская Арабская Республика
СБ ООН – Совет Безопасности ООН
СМИ – средства массовой информации
СНВ – стратегические наступательные вооружения
СНВ-1 – Договор между СССР и США о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1991 г.
СНГ – Содружество Независимых Государств
СПРН – система предупреждения о ракетном нападении
СЯС – стратегические ядерные силы
ХО – химическое оружие
ЦРУ – Центральное разведывательное управление
ШОС – Шанхайская организация сотрудничества
ЮВЕ – Юго-Восточная Европа
ЯО – ядерное оружие

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая коллективная монография посвящена анализу важнейших современных проблем международной безопасности. Прежде всего речь идет о тех, которые связаны с развитием новейших средств вооруженной борьбы и их распространением в мире, а также с обострением военно-политических и вооруженных конфликтов в разных регионах планеты. Особое внимание уделяется усилиям государств, международных организаций и профессиональных сообществ по ограничению этих опасных процессов и дипломатическому урегулированию нарастающих противоречий современного мира.

Исходной предпосылкой исследования служит ви́дение главного противоречия современного мироустройства: между объективными процессами всеобъемлющей глобализации и небывалым со времен холодной войны обострением политических и военных противоречий держав на глобальном и региональном уровнях, которые разрушают сложившуюся комплексную систему сотрудничества в области безопасности. Обострение отношений государств, как не раз случалось прежде в истории, обусловлено происходящей перестройкой международных отношений: от системы доминирования США и их союзов в последние двадцать с лишним лет к формированию новой, полицентричной системы мировой экономики и политики.

При наличии общих, глобальных трендов мирового финансово-экономического, технологического и информационного развития ряд государств и массовых движений ныне бросает вызов сложившимся в мире режимам, институтам и методам решения проблем безопасности. При этом некоторые из них стремятся усилить военную мощь и геополитическое влияние сообразно своей динамично растущей экономике и ее сырьевым потребностям, а другие пытаются сделать это в порядке компенсации отставания по тем или иным параметрам, для стимулирования национального и идеологического подъема на основе альтернативных (или возрождения традиционных) ценностей и идей. Украинский кризис 2013–2014 гг. при всей важности его внутренних движущих моментов на Украине и в России является острейшим проявлением и одновременно катализатором отмеченной перестройки миропорядка как в Европе, так и в глобальном масштабе.

Актуальность указанной проблематики определяется приоритетами концепции и стратегии национальной безопасности, внешней и военной политики России, нацеленными на создание благоприятных условий ее социально-экономического и политического развития посредством укре-

пления внешней безопасности государства и общества, повышения международно-политического статуса и влияния страны. Наиболее серьезные вызовы для страны состоят в том, что в условиях полицентричного мира она оказалась в конфронтации с ведущими экономическими и военными союзами мира, имеет недружественное окружение на западе, нестабильное соседство на юге и неравноправное партнерство на востоке. При этом Россия опирается на относительно скромный и стагнирующий объем ВВП при экспортно-сырьевом характере экономики, сохраняя большую зависимость от импорта высоких технологий, промышленной продукции и продовольствия, зависимость от колебания мировых цен на углеводороды. Такое состояние делает положение России относительно более уязвимым в условиях взаимных экономических санкций, трансграничных конфликтов на сопряженных территориях, расшатывания системы ограничения и нераспространения вооружений, интенсификации развития новейших вооружений и экспансии религиозного радикализма и терроризма.

Вопреки предпринимаемым российским руководством, некоторыми странами и международными организациями усилиям по купированию негативных тенденций остановить их пока не удается. Сложившиеся нормы и механизмы обеспечения безопасности оказались неадекватны процессам трансформации глобального и регионального мироустройства, экономического и научно-технического развития.

Грядущее мироустройство будет во многом определяться ходом и исходом украинского кризиса, однако он не рассматривается специально в данной монографии, поскольку представляет собой тему отдельного исследования. В то же время события на Украине и вокруг нее в той или иной мере присутствуют почти во всех главах книги в качестве важнейшего фактора перемен в области международной безопасности и стратегической стабильности.

«Стратегическая стабильность» рассматривается здесь как в узко стратегическом, так и в широком военно-политическом смысле этой концепции. В первом случае речь идет о состоянии баланса стратегических вооружений России и США, оценке воздействующих на него материальных и доктринальных факторов, требующих учета в оценке устойчивости этого баланса (прежде всего с точки зрения возможности первого разоружающего удара), а также перспектив дальнейших переговоров по сокращению вооружений. Во втором случае «стратегическая стабильность» понимается в смысле общих военно-политических отношений государств, негосударственных организаций и движений с точки зрения возникновения и развития вооруженных конфликтов, распространения ору-

жия массового уничтожения и новых способов враждебного воздействия, а также в плане эффективности норм и механизмов их предотвращения и урегулирования.

В первом разделе монографии рассмотрены проблемы безопасности глобального уровня. Сюда относятся современная динамика развития оборонительных и наступательных стратегических вооружений России и США, их влияние на военный баланс и переговоры о дальнейшем ограничении и сокращении вооружений. Также анализируются состояние и перспективы норм и институтов нераспространения оружия массового уничтожения, новые способы их укрепления, усиления в этих целях роли международных организаций. Оцениваются практика и пути повышения эффективности миротворческих операций под эгидой ООН и региональных организаций. Отдельная глава посвящена американскому военно-политическому курсу – до недавнего времени главному возбуждающему фактору стратегической стабильности в широком и узком смыслах этого понятия.

Второй раздел книги посвящен основным региональным вооруженным конфликтам современности и их последствиям для российской и международной безопасности. В первую очередь рассмотрены роль Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), отношения России и стран НАТО в свете украинского кризиса, влияние последнего на политические и военные связи России со странами СНГ и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), а также на военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с государствами Запада. Исследуются истоки и процессы дестабилизации исламского мира, ее влияние на международную безопасность. Анализируются военно-политические противоречия в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) и пути их урегулирования.

В третьем разделе рассмотрены новейшие глобальные угрозы, вытекающие из развития технологий двойного назначения. В качестве примера исследуются проблемы биологической безопасности и информационной (в том числе кибернетической) безопасности, перспективы их устранения или хотя бы ограничения на основе национальных мер России и международного сотрудничества.

РАЗДЕЛ I

ГЛОБАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

Глава 1

НОВАЯ ДИАЛЕКТИКА НАСТУПАТЕЛЬНЫХ И ОБОРОНИТЕЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ВООРУЖЕНИЙ

Диалог России и США по контролю над ядерными вооружениями остается в тупике, где он оказался в 2011 г. из-за разногласий вокруг программы ПРО США/НАТО. Кризис вокруг Украины еще больше усугубил положение: теперь уже и США отказываются от дальнейшего диалога по сокращению ядерных вооружений. К тому же обе стороны обвиняют друг друга в нарушении Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) от 1987 г. Это фундаментальное соглашение, положившее начало реальному сокращению (в отличие от ограничения) ядерного оружия, стоит на грани краха.

Тем не менее при успешном мирном урегулировании украинского кризиса может открыться политическое «окно возможностей» для возобновления серьезного диалога по стратегическим вооружениям, как это было после чехословацкого кризиса 1968 г., эскалации войны во Вьетнаме 1972 г., ввода советских войск в Афганистан в 1979 г. Во всех указанных случаях смягчение напряженности влекло за собой возобновление переговоров и в конечном счете заключение новых соглашений.

Однако если в обозримом будущем возникнут предпосылки для переговоров о следующем, девятом по счету после 1972 г., соглашении об ограничении ядерных вооружений, то вряд ли можно будет просто начать там, где закончили в 2011 г. Положение существенно изменилось, его определяют новые факторы, и их необходимо анализировать и учитывать, чтобы выйти из сложившегося стратегического тупика.

Противоракетные программы

После выхода США из Договора по ПРО в 2002 г. и начала развития Соединенными Штатами очередного поколения противоракетной системы в середине прошлого десятилетия родилась идея избежать обострения отношений и нового раунда гонки вооружений путем сотрудничества Москвы и Вашингтона в создании оборонительной системы. Импульсом послужило предложение президента Владимира Путина в 2007 г. начать взаимодействие с использования российских радиолокационных станций (РЛС) в Габале (Азербайджан) и Армавире. С 2009 г. Москва настаивала на развитии общей («секторальной») противоракетной системы [1].

Когда это не вышло, Россия выдвинула условие получения юридически обязывающих гарантий «ненаправленности» американской противоракетной обороны (ПРО) на ракетные силы России, т. е. фактически заключения нового договора по ПРО. Президент Медведев в ноябре 2011 г. сказал: «Эти обязательства... надо сформулировать таким образом, чтобы Россия не на основе обещаний, каких-то заверений, а по объективным, а именно военно-техническим критериям могла судить, как действия Соединенных Штатов, НАТО в области противоракетной обороны соотносятся с их декларациями... не ущемляются ли наши интересы, не взламывается ли стратегический ядерный паритет»[2]. Данное предложение тоже не было принято американским правительством, да и Конгресс (для которого ПРО такая же «священная корова», как для Кремля и Думы ядерное сдерживание) ни за что не ратифицировал бы подобный договор.

Но справедливости ради стоит отметить, что диалог по ПРО не был совсем бесплодным. Администрация Обамы дважды в одностороннем порядке пересматривала программу. В 2009 г. был отменен план размещения стратегических антиракет типа ГБИ (GBI) в Польше и радара (РЛС) в Чехии, который вызвал острую реакцию Москвы. Затем, в начале 2013 г., США отказались от четвертой фазы поэтапного плана программы ПРО в Европе – размещения самой эффективной модификации антиракет, а именно СМ-3 Блок2Б (SM-3 BlockIIB) в Польше и на кораблях в северных морях. Этого этапа больше всего опасалась Россия, поскольку траектории полета ее межконтинентальных баллистических ракет (МБР) с баз в западной части страны проецируются над Северной Атлантикой.

---

[1] Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2012. С. 136.

[2] Заявление президента в связи с ситуацией, которая сложилась вокруг системы ПРО стран НАТО в Европе // http://news.kremlin.ru/news/13637/print.

Хотя в свете настроений Конгресса эти решения обосновывались техническими соображениями, они явно были адресованы озабоченностям России. В истории стратегического диалога двух держав указанные односторонние шаги Вашингтона навстречу Москве беспрецедентны (исключение составляет лишь инициатива по сокращению тактического ядерного оружия в 1990 г., но тогда Москва ответила аналогичными встречными мерами). Кроме того, в Договоре СНВ от 2010 г. США пошли на уступку, вызвавшую резкую критику Конгресса в ходе его ратификации. Статья V п. 3 гласит: «Каждая из Сторон не переоборудует и не использует пусковые установки МБР и пусковые установки БРПЛ для размещения в них противоракет» (БРПЛ – баллистические ракеты подводных лодок). Это значит, что в сотнях освободившихся стартовых шахт ракет «Минитмен-2» нельзя поставить антиракеты типа ГБИ для плотного прикрытия территории страны.

Однако российское руководство сочло эти уступки недостаточными. По всей видимости, решающую роль сыграли не столько стратегические оценки, сколько политические мотивы – растущая подозрительность и настрой на противостояние в отношении США. Ведь самые компетентные специалисты России, не связанные должностной субординацией, однозначно утверждают, что американская программа ПРО в ее прогнозируемом формате не может ослабить российский потенциал ядерного сдерживания при условии разумного плана его модернизации (об этом неоднократно заявляли ракетные генеральные конструкторы Юрий Соломонов, Герберт Ефремов, генералы и адмиралы – ракетчики Виктор Есин, Владимир Дворкин, Павел Золотарев, Валентин Кузнецов, гражданские эксперты, такие как академик Сергей Рогов и др.[3]).

После отмены четвертого этапа развертывания ПРО в Европе к 2020 г. НАТО будет иметь до 500 оперативно-тактических противоракет ТХААД и более 1000 ПАК-3 (сравнимых с российскими системами С-300 и С-400). Но ограниченно стратегическим потенциалом смогут обладать не более 10–20 противоракет СМ-3 Блок2А (SM-3 BlockIIA) на двух-четырех крейсерах и на базе Резниково в Польше, а также 40 стратегических антиракет типа ГБИ (GBI) на базах в Калифорнии и на Аляске [4] (напомним, что по денонсированному Договору ПРО от 1972–1974 гг. разрешалось иметь до 100 антиракет без ограничения их технических характеристик).

[3] См., например: Интервью с Ю. Соломоновым // Воен.-космич. оборона. 2011. № 6 (63). Июнь. С. 85–86.

[4] Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? С. 182–183.

Другое дело, что идея совместного развития ПРО, судя по всему, оказалась преждевременной и утопичной. По сути совместная противоракетная оборона означает, что одна сторона ставит спасение жизни миллионов своих граждан в зависимость от политических обязательств и эффективности всех технических систем ПРО другой стороны. Такая взаимозависимость подразумевает не что иное, как теснейшие союзнические отношения, которые должны охватывать не только сферу ПРО, но и основные направления военной и внешней политики государств (даже нынешняя американская программа ПРО в Европе и Азиатско-Тихоокеанском регионе – это не совместная с их союзниками программа в полном смысле слова, а система США, частично размещенная на территории их союзников и в некоторых элементах переданная им в эксплуатацию). У России и США нет таких отношений и в обозримый период не будет, что убедительно продемонстрировал украинский кризис. Реалистической задачей обозримого будущего является не это, а предотвращение эскалации кризиса, возврата к отношениям холодной войны и, как крайнего сценария, вооруженного конфликта России и НАТО на Украине или на Черном море.

Задним числом ясно: было наивно полагать, что путем технических решений по совмещению тех или иных элементов ПРО удастся обойти эти фундаментальные политические факторы взаимоотношений. Правда, в предыдущем десятилетии был успешный проект сотрудничества по тактической ПРО (ПРО театра военных действий), в рамках которого проводились совместные компьютерные учения России и США/НАТО. Но политические отношения сторон были несравнимо лучше и, главное, делу незримо способствовал Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности от 1987 г. Он ликвидировал со стороны России и США все наземные ракеты, которые могли быть объектом перехвата тактических систем ПРО.

Итак, на сегодняшний день ситуация радикально изменилась по сравнению с 2010–2011 гг. Показательно, что по сообщениям печати в октябре 2013 г. президент Владимир Путин упразднил межведомственную рабочую группу под руководством вице-премьера Дмитрия Рогозина, которая отвечала за переговоры по данному вопросу [5].

Еще одно отличие от прошлого состоит в том, что теперь в мире есть не одна противоракетная программа США, а две – американская и российская, причем последняя развивается в рамках программы воздуш-

[5] Путин упразднил межведомственную группу по взаимодействию с НАТО в области ПРО // http://www.tvc.ru/news/show/id/20875.

но-космической обороны (ВКО). В апреле 2011 г. на заседании Коллегии Министерства обороны было решено создать Войска ВКО на базе Космических войск, что было закреплено президентским указом в мае 2011 г. Программа разработки и развертывания систем ВКО стала крупнейшим разделом Государственной программы вооружения до 2020 г. (ГПВ-2020), на которую планируется выделить около 20% ассигнований, т. е. порядка 3,4 трлн руб. (106 млрд долл.) [6]. В контексте воздушно-космической программы, помимо модернизации существующих и создания новых элементов системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН) в составе РЛС наземного базирования и космических аппаратов, планируется развернуть зенитные системы малой дальности «Панцирь-С1», 28 зенитных ракетных полков с комплексами С-400 «Триумф» (450–670 пусковых установок), а также 38 дивизионов перспективной системы С-500 «Витязь» (300–460 пусковых установок) [7].

В общей сложности предстоит принять на вооружение до 3000 ракет-перехватчиков двух типов, для чего решено построить три новых завода. Кроме того, намечены создание новой интегрированной системы управления ВКО и существенная модернизация Московской системы ПРО (А-135) для придания ей потенциала неядерного (контактно-ударного) перехвата баллистических целей [8]. Хотя в реалистичности выполнения этих планов до 2020 г. высказываются сомнения, есть основания считать воздушно-космическую оборону по масштабам закупок вооружений и ассигнованиям одним из высших приоритетов программы вооружения.

Естественно поэтому, что вопрос об участии России в системе США/НАТО уже не стоит. Можно говорить лишь о возможности тех или иных элементов совместимости двух программ и систем. Но этому мешают рассмотренные выше политические и стратегические препятствия. Более того, если американская ПРО официально создается для защиты от третьих стран (хотя Россия подозревает, что против нее), то российская ВКО открыто строится против США. Совместить такие системы невозможно.

В июне 2013 г., посещая завод по производству зенитных ракет, президент Путин заявил: «Эффективная ВКО – это гарантия устойчиво-

[6] Воздушно-космическим войскам выделят около 4 трлн рублей // http://www.rosbalt.ru/ main/2012/02/14/945748.html.

[7] См.: Владимир Путин: «Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России» // Рос. газ. 2012. 20 февр. (http://www.rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html).

[8] См.: Владимир Путин: «Быть сильными...».

сти наших стратегических сил сдерживания, прикрытия территории страны от воздушно-космических средств нападения»[9]. Речь, очевидно, идет о США, поскольку кроме них ни одна страна мира не способна угрожать устойчивости (т. е. живучести) российских стратегических ядерных сил (СЯС) и ни одна не имеет средств «воздушно-космического нападения» (СВКН) [10]. В своей программной статье 2012 г. Путин отметил: «Гарантией от нарушения глобального баланса сил может служить либо создание собственной, весьма затратной и пока еще неэффективной системы ПРО, либо, что гораздо результативнее, способность преодолевать любую систему противоракетной обороны и защитить российский ответный потенциал. Именно этой цели и будут служить Стратегические ядерные силы и структуры воздушно-космической обороны»[11].

Исходя из того, что эта формулировка имеет продуманное стратегическое содержание, в ней следует разобраться подробнее, ибо смысл выраженной в ней концепции далеко не однозначен. Если система ПРО считается «затратной и неэффективной», то зачем Россия сохраняет и модернизирует Московскую ПРО А-135? Вероятно, президент подразумевал ПРО для защиты всей территории страны (включая Москву) от массированных ракетно-ядерных ударов, которая действительно была бы крайне дорогостоящей и малоэффективной. Можно предположить, что система А-135 призвана защитить Московскую область от единичных и ограниченных групповых (порядка десятка единиц) ударов баллистических ракет большой дальности [12].

Знаменательно, что теоретически пока такую угрозу мог бы представлять только Китай, если бы его ракетные силы были существенно ослаблены упреждающим ударом России. Впрочем, КНР последовательно наращивает свой стратегический ядерный потенциал. Остальные семь ядерных государств либо способны легко преодолеть или «перегрузить» Московскую ПРО (США, Великобритания, Франция), либо их ракеты-носители не способны достичь Москвы (Израиль, Пакистан, Индия,

---

[9] Совещание о выполнении госпрограммы вооружения на 2011–2020 годы. 19 июня 2013 года // http://www.kremlin.ru/news/18368.

[10] *Acton J.* Silver Bullet? Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2013. P. 33–61 (http://carnegieendowment.org/files/cpgs.pdf). Рус. перевод: *Эктон Дж. М.* Серебряная пуля? Правильные вопросы о «неядерном быстром глобальном ударе» / Под ред. Е. Мясникова; Моск. Центр Карнеги. М., 2014. С. 49–89 (http://carnegieendowment.org/files/ActonReport_web_Russ2014.pdf).

[11] Владимир Путин: «Быть сильными...».

[12] *Есин В.* Российские воздушно-космические войска и программа вооружения // Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? С. 151–154.

КНДР). Также, совместно с новыми зенитно-ракетными комплексами С-400 и С-500, Московская ПРО, после модернизации и при интеграции информационно-управляющих систем, предположительно будет способна защитить данный район от высокоточных баллистических и гиперзвуковых ракет в обычном оснащении. Для этой задачи противоракеты с неядерными боевыми частями подходят гораздо лучше.

Однако согласно упомянутой концепции противоракетная оборона остальной территории России от баллистических ракет не предусматривается, в соответствии с намеченными техническими показателями комплекс С-500 должен работать по ракетам оперативно-тактической (до 1000 км) и средней (1000–5500 км) дальности. Правда, таких ракет у США/НАТО нет, но они составляют преобладающую часть арсенала баллистических носителей третьих государств включая КНР и находятся в пределах досягаемости до Азиатской части территории России.

Далее из формулировки Путина следует, что программа воздушно-космической обороны не предполагает строительства ПРО для защиты объектов стратегических ядерных сил России от удара наземных и морских баллистических ракет США в ядерном оснащении. Раньше именно они всегда считались главной угрозой живучести «ответного потенциала» СССР/России. Следовательно, теперь приоритетной опасностью считаются американские высокоточные системы большой дальности в неядерном оснащении, которые зачастую называют «средствами воздушно-космического нападения» (что звучит устрашающе, но по существу является весьма спорным термином). Вероятно, именно удар этих систем призвана отразить система ВКО, чтобы обеспечить живучесть российских СЯС в качестве средств ответного удара и опоры потенциала ядерного сдерживания.

Одновременно ускоряется распространение технологий и систем ПРО, которые до недавнего времени имелись только у СССР/России и США. Национальные и международные программы ПРО разрабатываются в рамках НАТО, в Израиле, Индии, Японии, Южной Корее, Китае. Эта тенденция, несомненно, является крупнейшим долгосрочным направлением мирового военно-технического развития.

Очевидно, что в свете вышеотмеченного прежние подходы к оборонной достаточности, стратегической стабильности и переговорам по СНВ на основе жесткого ограничения систем ПРО должны основательно пересматриваться.

Новые наступательные системы

Другой важнейшей военно-технической тенденцией (где лидером тоже выступают США) является развитие высокоточных ударных ракетных средств большой дальности в неядерном оснащении, опирающихся на новейшие системы управления и информационного обеспечения, в том числе космического базирования. В обозримой перспективе вероятно создание частично-орбитальных и ракетно-планирующих высокоточных ударных систем.

Поэтому, как можно полагать, впредь российское руководство будет считать главной стратегической угрозой не ПРО США/НАТО, а наступательные высокоточные средства США в неядерном оснащении. Как указывалось выше, на отражение удара с использованием этих систем в первую очередь направлены система и программа воздушно-космической обороны России. Прежде всего речь идет о существующих крылатых ракетах большой дальности, которые с впечатляющей эффективностью применялись в последние два десятилетия в войнах в Ираке, Афганистане и Ливии. Как известно, сейчас на подводных лодках, крейсерах и эсминцах США имеется около 3000 крылатых ракет морского базирования (КРМБ) типа «Томахок» различных модификаций с обычной боевой частью и дальностью до 1800 км. Также для тяжелых бомбардировщиков есть около 500 крылатых ракет воздушного базирования (КРВБ) дальностью 1500 км (AGM-86 C/D) [13]. Их нельзя назвать «воздушно-космическими» средствами, хотя они зависят от космических аппаратов навигации, связи и разведки.

Разоружающий удар с использованием таких систем по российским СЯС – крайне сомнительная концепция. По политическим и экономическим причинам вероятность крупномасштабной войны с применением обычных средств поражения между двумя ядерными сверхдержавами исчезающее мала. Даже в чисто военном плане подготовка такой операции займет слишком много времени и будет заметной для другой стороны, что даст ей возможность максимально повысить боеготовность своих сил или даже предпринять упреждающие действия. Само нападение будет растянуто по времени на много часов или даже дней (в отличие от 20–40 мин с применением ядерных баллистических ракет), что позволит другой державе нанести ответный ядерный удар уже в ходе нападения.

[13] *Мясников Е.* Воздушно-космическая угроза России // Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? С. 126.

Тем не менее, если есть сомнения, что в ответ на удар обычных средств будет применено ядерное оружие, то ВКО может оказаться весьма полезной. При должном информационно-управляющем обеспечении системы типа «Панцирь-С1» и С-400, видимо, могут защитить мобильные и стационарные объекты средств ядерного сдерживания (командные пункты, пусковые установки МБР, базы флота и авиации). Во всяком случае, системы ВКО дадут больше времени для принятия решений и внесут значительную неопределенность в планы разоружающих ударов, что само по себе будет укреплять сдерживание.

Что касается перспектив, в США на разных экспериментальных стадиях находится развитие новых систем в рамках программы «Быстрого глобального удара» (БГУ). Они могут быть приняты на вооружение к середине 2020-х годов [14], хотя нынешние сокращения военного бюджета влекут отсрочку этого момента и, помимо всего прочего, в их целесообразности в США высказываются сомнения.

К таким средствам относятся испытываемые ракетно-планирующие системы с гиперзвуковыми аппаратами типа HTV-2 (Hypersonic Technology Vehicle) с ожидаемой дальностью до 17 000 км и AHW (Advanced Hypersonic Weapon) с заданной дальностью до 8000 км [15]. Первая может базироваться в США, вторая – на островах Гуам, Диего-Гарсия, кораблях или подводных лодках. Обе системы используют баллистические разгонные ступени от снятых с вооружения МБР и управляемые гиперзвуковые планирующие аппараты. Испытания системы HTV-2 были неудачными, ассигнования на нее урезаны, но эксперименты с AHW продолжаются [16].

Также проектируется морская баллистическая ракета средней дальности (SLIRBM) с планирующими или маневрирующими головными частями (дальность до 3700 км), которая может размещаться на кораблях и подводных лодках. Параллельно и вне рамок программы БГУ испытывается гиперзвуковая авиационная крылатая ракета Х-51А «УэйвРэйдер» (дальность 1800 км, скорость 5М) [17] для тяжелых бомбардировщиков.

При этом, как и в случае с ПРО, Вашингтон оправдывает данные системы оружия нуждами борьбы с экстремистскими режимами (Иран, КНДР) и террористами и предполагает их развертывание в ограниченном

[14] *Grossman E. M.* Pentagon Readies Competition for «Global-Strike» Weapon // Global Security Newswire. – 2011. – June 24.

[15] *Acton J.* Op. cit. P. 33–61. Рус. перевод: *Эктон Дж. М.* Указ. соч. С. 49–89.

[16] *Эктон Дж.* «Неядерный быстрый глобальный удар» и российские ядерные силы // Независимое воен. обозрение. 2013. 4 окт. (http://nvo.ng.ru/nvo/2013-10-04/1_trust.html).

[17] Там же.

количестве. Независимые западные эксперты допускают наличие намерения использовать их в случае вооруженного конфликта с Китаем. Но, как и в случае противоракетной проблемы, в России этому не верят и расценивают нынешние и будущие американские средства большой дальности в обычном оснащении как угрозу российскому потенциалу ядерного сдерживания.

Видимо, именно такие системы имел в виду Путин, когда писал в своей статье: «Все это позволит наряду с ядерным оружием получить качественно новые инструменты достижения политических и стратегических целей. Подобные системы вооружений будут сопоставимы по результатам применения с ядерным оружием, но более “приемлемы” в политическом и военном плане. Таким образом, роль стратегического баланса ядерных сил в сдерживании агрессии и хаоса будет постепенно снижаться»[18].

В этой сфере техническое отставание России наиболее значительно, а снижение роли ядерного сдерживания, на которое делает столь большую ставку руководство страны, естественно воспринимается как тревожная перспектива. Кроме того, новейшие системы внесут существенную неопределенность в оценки стратегического баланса и расчеты достаточности сил сдерживания. Еще бóльшие осложнения они повлекут для переговоров по контролю над вооружениями и даже для сохранения уже действующих договоров (как Договор РСМД от 1987 г. и новый Договор СНВ от 2010 г.).

Правда, по разрушительной мощи новейшие обычные средства никогда даже отдаленно не приблизятся к ядерному оружию как в нанесении разоружающего удара по защищенным целям (командные пункты, шахтные пусковые установки МБР), так и для ударов по промышленным и населенным зонам. Кроме того, все эти системы нельзя назвать «воздушно-космическими», поскольку они выходят в космос на меньшие высоты и дистанции, чем нынешние МБР и БРПЛ, а преобладающая часть их траектории должна проходить в стратосфере.

Вероятность разоружающего удара с применением таких систем по ядерной сверхдержаве столь же сомнительна и в политическом, и в военном отношениях, как и с использованием нынешних дозвуковых крылатых ракет. Однако в техническом плане перспективные ракетопланирующие системы создают для обороны России специфические дополнительные проблемы.

[18] Владимир Путин: «Быть сильными...».

Современные стратегические баллистические ракеты с ядерными боеголовками имеют более высокую скорость (21–22М) и меньшее подлетное время (15–30 мин), от них нет защиты при сколько-нибудь массированном ударе – но их траектории предсказуемы, они атакуют только запрограммированные цели, их пуск засекается спутниками на первых минутах полета и подтверждается радарами СПРН за 10–15 мин до падения боеголовок. Соответственно у другой стороны остается хотя бы теоретическая возможность ответно-встречного удара, которая подкрепляет сдерживание, а мобильные наземные и морские ракетные средства имеют шанс выжить и нанести ответный удар.

По сравнению с нынешними неядерными крылатыми ракетами межконтинентальные ракетно-планирующие системы, развернутые в США (как HNV-2), не потребуют длительного времени для подготовки к нападению, а сама протяженность удара по времени из-за гиперзвуковых скоростей будет намного короче. Системы типа AHW и SLIRBM в зависимости от дальности могут атаковать с передовых баз (Гуам, Диего-Гарсия) или с тайно развернутых подводных лодок.

Старт ракетно-планирующих систем, как и баллистических ракет, можно засечь со спутников, но после этого они входят в стратосферу и летят с гиперзвуковой скоростью по непредсказуемым маршрутам. Из-за более низкой траектории, чем у МБР и БРПЛ, радары СПРН обнаружат их только за 3–4 мин до подхода к цели, а радары противовоздушной обороны (ПВО) из-за высокой скорости – за 3 мин и меньше [19].

По оценкам российских специалистов по оборонительным вооружениям, ракетно-планирующие системы США создают опасность, поскольку на протяжении большей части своей траектории попадают в «слепую зону» между системами предупреждения ПРО и ПВО. Для своевременного обнаружения и сопровождения средств БГУ России придется существенно модифицировать как информационно-управляющие системы, так и ракеты-перехватчики.

По сравнению с нынешними авиационными крылатыми ракетами будущие гиперзвуковые КРВБ могут быть обнаружены на большей дальности из-за более высокой траектории полета, но их скорость существенно затруднит задачу перехвата как для зенитных ракет, так и для истребителей.

При этом остается спорным вопрос, будет ли достаточна точность попадания этих средств для поражения защищенных объектов (шахты МБР, командные пункты) и смогут ли они уничтожать наземно-

[19] *Acton J.* Op. cit. P. 33–61. Рус. перевод: *Эктон Дж. М.* Указ. соч. С. 49–89.

мобильные системы, для чего потребуется корректировка со спутников или летательных аппаратов на конечном участке траектории. Тогда скорость гиперзвуковых систем на этом участке должна резко снизиться (иначе плазмообразование от трения о воздух заблокирует радиосредства), что даст возможность для радиоэлектронного противодействия или физического перехвата. Кроме того, неясно, будут ли эти дорогостоящие средства развернуты в достаточном количестве (много сотен единиц), чтобы создать угрозу российским стратегическим силам сдерживания.

Однако военные и гражданские должностные лица, ответственные за оборону России, учитывают вероятность худшего варианта. Не исключено, что будет допускаться возможность ядерного оснащения ракетно-планирующих систем, что решит проблему точности наведения на конечном участке траектории, во всяком случае, для поражения стационарных объектов. (Но тогда будет утрачен выигрыш в плане большей «приемлемости» их применения в политическом и военном плане по сравнению с ядерным оружием, о котором писал Путин.)

Специфика траектории ракетно-планирующих средств может затруднить осуществление ответно-встречного удара МБР – или их придется запускать после получения сигнала со спутников в первые минуты полета ракетно-планирующих систем и без подтверждения нападения наземными радарами спустя 10–15 мин. Это повысит вероятность войны из-за ложной тревоги, в чем, вероятно, заключается самая большая опасность гиперзвуковых ракетно-планирующих систем в том случае, если Россия сохранит концепцию ответно-встречного удара для своих наземных ракет.

Как можно судить, именно для прикрытия объектов СЯС от будущих гиперзвуковых крылатых ракет и ракетно-планирующих систем предназначаются зенитные комплексы С-500, которые должны быть с этой целью интегрированы в единую информационно-управляющую систему с космическими и наземными средствами СПРН. А для защиты военно-политического руководства России от баллистических ракет и ракетно-планирующих средств в обычном оснащении, видимо, модернизируется Московская ПРО А-135 под системы неядерного перехвата.

В России такие разработки тоже ведутся: речь идет, например, о новой системе тяжелой МБР, которая может быть оснащена не только многозарядными ядерными головными частями, но и обычными боевыми блоками. В КНР идет интенсивная работа по созданию баллистических ракет средней дальности (БРСД) наземного базирования «Дунфан-21D» и «Дунфан-25», предназначенных для высокоточных неядерных ударов по

флоту и зарубежным базам США на дистанции 2200–3200 км. Меры ограничения этих систем в двустороннем или тем более многостороннем формате пока не разработаны.

О стратегической перспективе

Таким образом, впервые после окончания холодной войны Россия и США ныне стоят на пороге нового раунда гонки ядерных и высокоточных обычных вооружений наступательного и оборонительного классов, который разрушит стратегическую стабильность, повлечет огромные расходы и причинит значительный политический ущерб обеим державам в условиях полицентричного и взаимозависимого мира.

Вместе с тем еще есть шанс предотвратить такой ход событий или существенно ограничить его масштабы путем переговоров и соглашений. Если в будущем откроется политическое «окно возможностей», то ключом к выходу из нынешнего тупика в стратегических переговорах, вероятно, будет не договоренность по ПРО, а соглашения по новейшим наступательным системам большой дальности в неядерном оснащении.

Чтобы создать угрозу разоружающего удара, новые гиперзвуковые неядерные средства должны быть развернуты в большом количестве (минимум несколько сотен единиц). Их включение в потолки СНВ значительно снизило бы масштаб их развертывания, поскольку США вряд ли захотят серьезно ущемлять свою будущую ядерную триаду после 2020 г. Прецедент есть в новом Договоре СНВ от 2010 г. – стратегические баллистические ракеты ограничены его потолками независимо от класса их боеголовок – ядерного или обычного.

Согласовать меры доверия и ограничения такого рода применительно к нынешним крылатым ракетам и перспективным гиперзвуковым КРВБ будет гораздо сложнее, но не невозможно. Например, поскольку подводные лодки с КРМБ в отличие от стратегических ракетоносцев не находятся на постоянном боевом дежурстве в море, можно было бы согласовать меры по уведомлению о массовом (внештатном) выходе в море многоцелевых подводных лодок – носителей КРМБ с объяснением причин и целей таких действий. Аналогичные меры следовало бы принять применительно к массовому подъему в воздух или перемещению на передовые базы тяжелых бомбардировщиков с неядерными КРВБ. Сейчас все такие меры относятся только к ядерным стратегическим носителям. Предложенные меры доверия сняли бы опасения по поводу угрозы тай-

ной подготовки и внезапного нанесения разоружающего удара с использованием тысяч крылатых ракет в обычном оснащении.

Еще одна серьезная проблема связана с разработкой систем AHW и новой баллистической ракеты средней дальности (SLIRBM) для базирования на островах Гуам, Диего-Гарсия, на кораблях или многоцелевых подводных лодках. Если они по дальности не подпадут под ограничения следующего договора СНВ (как предложено выше), то будут восприниматься в России как новая угроза, аналогичная американским наземным крылатым ракетам и ракетам «Першинг-2» в начале 1980-х годов. Это окончательно подорвет важнейший и исторически знаменательный Договор РСМД от 1987 г., против которого и без того ведется кампания в России, а в последнее время и в США. Решение могло бы заключаться в запрещении наземного базирования систем с дальностью менее 5500 км (нижний рубеж дальности для МБР по правилам засчета Договора СНВ) и применении указанных выше мер доверия к подводным лодкам и кораблям, оснащенным такими ударными системами.

Также полезно было бы принять меры контроля, призванные исключить ядерное оснащение гиперзвуковых систем, о чем будет наверняка беспокоиться Москва.

Что касается оборонительных систем, то если приведенные выше соображения соответствуют действительности, российскую программу и будущую систему ВКО можно считать вполне стабилизирующей в контексте базисного понимания стратегической стабильности (как состояния стратегических отношений сторон, при котором невозможен первый разоружающий удар, причем в новом контексте: с применением как ядерных, так и обычных ударных средств).

Система ПРО США и их союзников, в свою очередь, не способна отразить сколько-нибудь масштабный ответный (и тем более первый) ракетно-ядерный удар России. Однако, будучи предназначена для защиты территории и развиваясь как программа «с открытым продолжением», она создает большую неопределенность в долгосрочном плане. Эту неопределенность можно снять путем согласования сторонами мер доверия и определенных технических и географических критериев, которые отделяли бы стабилизирующую систему против третьих стран от дестабилизирующей ПРО друг против друга.

На этой почве при благоприятных политических переменах России и США следует начать предметный разговор о новых принципах стратегической стабильности и их применении как к ядерным вооружениям, так и к неядерным оборонительным и наступательным системам нового по-

коления. Принципы, легшие в основу достигнутых договоров, формировались в 60-е годы прошлого века, и их пора адаптировать к кардинально изменившимся политическим, стратегическим и техническим условиям современности.

В остальном, видимо, можно отложить тему ПРО на будущее и не превращать ее в камень преткновения для продолжения стратегического диалога, если стороны договорятся по гиперзвуковым ракетно-планирующим системам. «Запас прочности» ядерных потенциалов сдерживания двух держав даже после их сокращения по новому Договору СНВ останется поистине огромен по сравнению с любой реалистически возможной системой ПРО или ВКО, которую они смогут развернуть за 10–15 лет.

В дальнейшем в случае существенного ограничения новейших наступательных неядерных вооружений США российская ВКО могла бы быть в возрастающей мере переориентирована на другие важные и реалистические задачи: защиту населения и промышленности всей территории России от единичных или групповых ракетных и авиационных ядерных и неядерных ударов третьих стран, радикальных режимов и террористов. Причем при интегрировании информационно-управляющей системы для этих целей можно использовать ту же технологию ВКО (например, системы С-400 и С-500), но с более широкой географией развертывания. Тогда сложатся условия и для совмещения некоторых элементов СПРН и ПРО России и США/НАТО с целью повышения эффективности национальных систем в борьбе с новыми, общими ракетными угрозами.

В таком стратегическом контексте Россия и США смогут предпринять шаги по дальнейшему поэтапному сокращению стратегических ядерных вооружений и ограничению оперативно-тактического ядерного оружия. Это непременное условие для укрепления режима ядерного нераспространения, равно как и для подключения третьих ядерных государств к соглашениям о контроле над вооружениями.

Глава 2

ШИРОКОЕ РАЗВИТИЕ ЯДЕРНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ И УМЕНЬШЕНИЕ РИСКОВ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ ЯДЕРНОГО ТОПЛИВНОГО ЦИКЛА

В настоящее время многие страны, не имеющие ядерной энергетики (ЯЭ), рассматривают возможность ее использования для удовлетворения растущих потребностей в энергии. Однако расширение списка стран, обладающих ЯЭ, ставит перед мировым сообществом серьезную проблему – обеспечить гарантии того, что широкое распространение ЯЭ не увеличит риски распространения ядерного оружия, обусловленные распространением технологий ядерного топливного цикла (ЯТЦ). В этой связи особое беспокойство вызывает возможное распространение технологий производства делящихся ядерных материалов. Элементы ЯТЦ на его начальной стадии (front-end), так же как и элементы технологии переработки отработанного ядерного топлива (ОЯТ), абсолютно те же самые, что и в технологии получения делящихся материалов оружейного качества. Следовательно, страна, обладающая предприятиями по обогащению урана и/или переработке облученного топлива, способна создать ядерное оружие. По образному выражению генерального директора МАГАТЭ М. эль-Барадея, ядерный топливный цикл является ахиллесовой пятой режима нераспространения [1].

Перспективы развития ядерной энергетики

Возникнув в начале 50-х годов прошлого столетия как побочный продукт реализации ядерных оружейных программ, ЯЭ достаточно бурно развивалась. Данные МАГАТЭ показывают, что с середины 1960-х до середины 1980-х годов наблюдался практически экспоненциальный рост установленных мощностей ЯЭ (рис. 1) [2]. Основой для подобных темпов развития ЯЭ являлась чрезвычайно низкая стоимость топлива, обусловленная тем, что в ядерных реакциях энергия, высвобождаемая на единицу веса топлива, в миллионы раз превосходит энергию, высвобождаемую

[1] Многосторонние подходы к ядерному топливному циклу: доклад группы экспертов, представленный генеральному директору МАГАТЭ: INFCIRC/640. Вена, 28 апр. 2005.

[2] *Mandula Ji.* PRIS power reactor information system / IAEA, Division of nuclear power. [S. l.], 2012. P. 12 (http://www.iaea.org/pris).

при горении ископаемых топлив [3]. В середине 1970-х годов прошлого столетия это даже породило ожидания, что ЯЭ скоро станет основным способом производства электроэнергии.

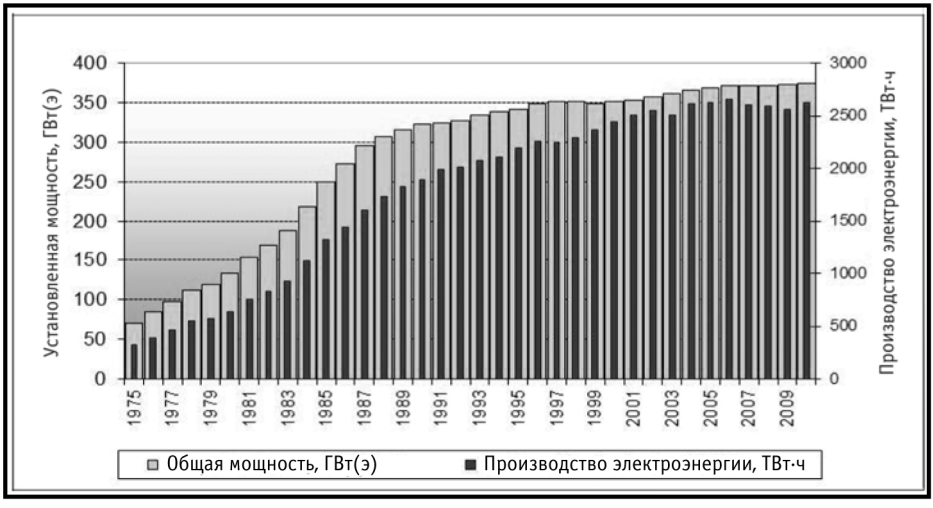

Рис. 1. Тенденция развития установленных мощностей и производства электроэнергии

К 1985 г. установленная мощность всех АЭС в мире достигла уровня 250 ГВт(э). По прогнозу МАГАТЭ, сделанному в 1982 г., ожидалось, что к 2010 г. установленная мощность АЭС в развитых странах достигнет уровня 1200 ГВт. Однако Чернобыльская катастрофа 1986 г. остановила этот рост и заставила многие страны, в первую очередь развитые, пересмотреть планы развития ЯЭ. Данные МАГАТЭ, представленные на рис. 1, показывают, что с середины 1980-х годов рост установленных мощностей ЯЭ практически прекратился. Планы строительства новых атомных станций в большинстве стран были свернуты. С 1987 по 1996 гг. было начато строительство всего лишь 39 реакторов (рис. 2), в то время как согласно данным доклада МАГАТЭ только в одном 1975 г. было начато строительство 44 реакторов [4].

[3] Себестоимость ядерной энергии многократно возрастает и становится сопоставимой с себестоимостью обычных энергетических ресурсов или даже превышает ее, если учитывать стоимость транспортировки и хранения топлива и его отходов, а также ликвидации последствий возможных аварий. – *Примеч. ред.*

[4] Международное состояние и перспективы развития ядерной энергетики: Доклад генерального директора: GOV/INF/2010/12-GC(54)/INF/5. [Б. м.], 7 сент. 2010. С. 5 (http://www.iaea.org/About/Policy/GC/ GC54/GC54InfDocuments/Russian/gc54inf-5_rus.pdf).

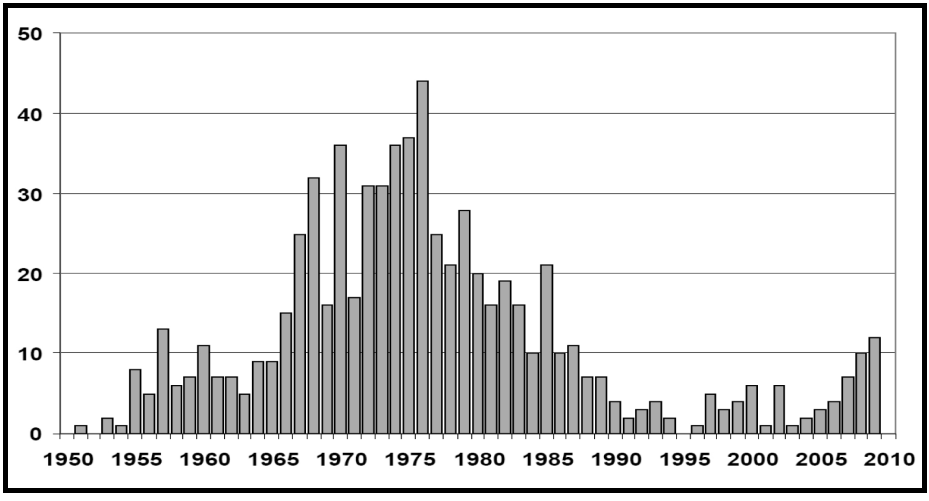

Рис. 2. Начало строительства новых блоков АЭС по годам

Ввод мощностей ЯЭ также замедлился (рис. 3), и к концу тысячелетия общий уровень установленных мощностей ЯЭ достиг 350 ГВт(э). Так, если до 1986 г. ежегодно вводилось в строй около трех десятков реакторов, то за 20 лет с 1987 по 2007 гг. в мире было введено 135 реакторов, причем значительную долю в этом общем количестве составляли реакторы, строительство которых было начато до 1986 г. (58 реакторов) [5].

Однако в 2000–2005 гг. количество строящихся ядерных энергетических блоков стало снова увеличиваться, что свидетельствует о возобновлении интереса к ЯЭ. Так, число сооружаемых реакторов увеличилось с 33 в конце 2007 г. до 60 в 2010 г. На 31 декабря 2013 г. ядерная энергетика имелась в 32 странах, а общее количество энергетических реакторов в мире достигло 434. Их суммарная установленная мощность составляет 371,7 ГВт(э), и они дают около 12% мирового производства электроэнергии [6].

Во многих странах интерес к ядерной энергетике стимулируется постоянным ростом цен на углеводородное сырье (нефть и газ) и ограниченностью его запасов, а также необходимостью предотвращения климатических изменений, обусловленных выбросами углекислоты в атмосферу за счет использования органического топлива. По прогнозу МАГАТЭ 2007 г. ожидалось, что к 2030 г. мощность всех АЭС в мире в рамках

[5] Nuclear Power Reactors in the World 2009 Edition / IAEA. Vienna, 2009. (Reference Data Series No. 2). P. 79 (http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/RDS2-29_web.pdf).

[6] Nuclear Power Reactors in the World 2014 Edition / IAEA. Vienna, 2014. (Reference Data Series No. 2).

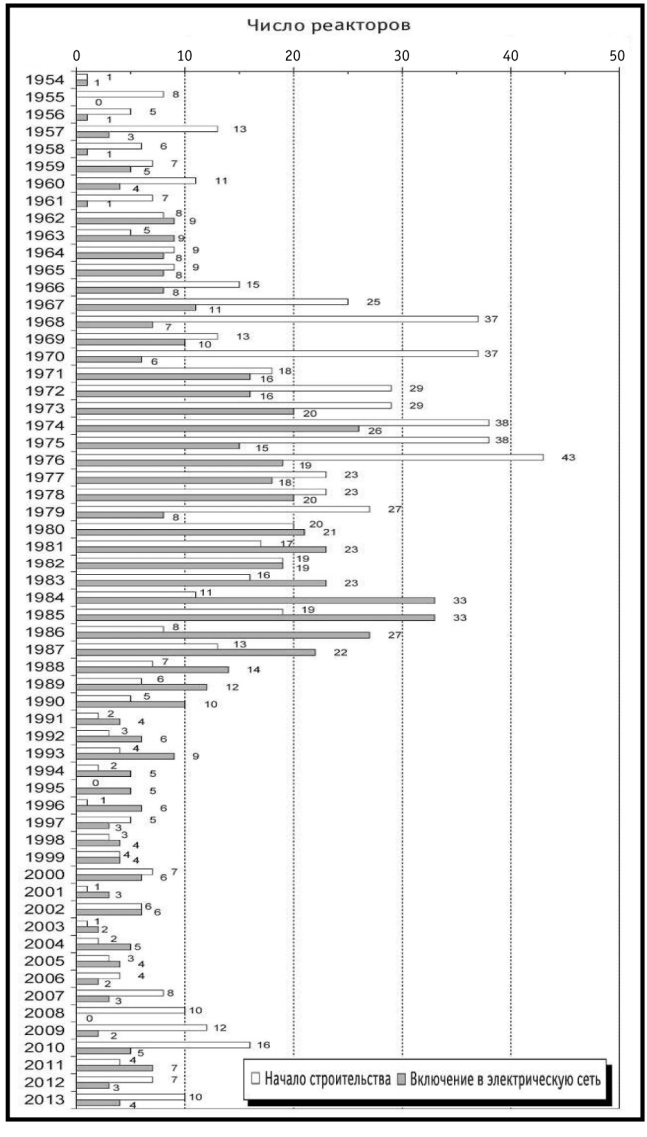

Рис. 3. Количество вводимых в строй реакторов по годам

оптимистического сценария может достичь уровня в 691 ГВт [7]. В исследовании, проведенном в Массачусетском технологическом институте (США),

[7] Energy, Electricity and Nuclear Power Estimates for the period up to 2030 / IAEA. Vienna, 2006. (IAEA-RDS-1/26 ISBN 92-0-107006-3). ISSN 1011-2642.

прогнозировалось, что к 2050 г. ядерной энергетикой будут обладать 60 стран, а ее общая установленная мощность достигнет уровня 1500 ГВт [8].

Наиболее интенсивные планы развития ядерной энергетики разрабатывались в регионах Южной Азии и Тихого океана. Стоит отметить, что из 42 реакторов, введенных в эксплуатацию с 2001 по 2011 гг., 28 находятся в Азии, а из 72 реакторов, строящихся в настоящее время, 44 находятся в странах этого региона [9]. Интерес к ЯЭ для производства электричества выражают многие страны, ранее ее не имевшие [10]. Из числа таких стран Белоруссия и ОАЭ уже приступили к строительству реакторов. Контракты на строительство энергетических ядерных реакторов заключили Бангладеш, Вьетнам и Турция.

Авария на японской АЭС «Фукусима» в марте 2011 г., так же как и более ранние аварии на американской на станции «Три-Майл-Айленд» (США) в марте 1979 г. и Чернобыльской АЭС (СССР) в апреле 1986 г., безусловно повлияет на отношение к ядерной энергетике и темпы ее развития. Это отчетливо показывает реакция на аварии в ядерной энергетике (рис. 4) [11].

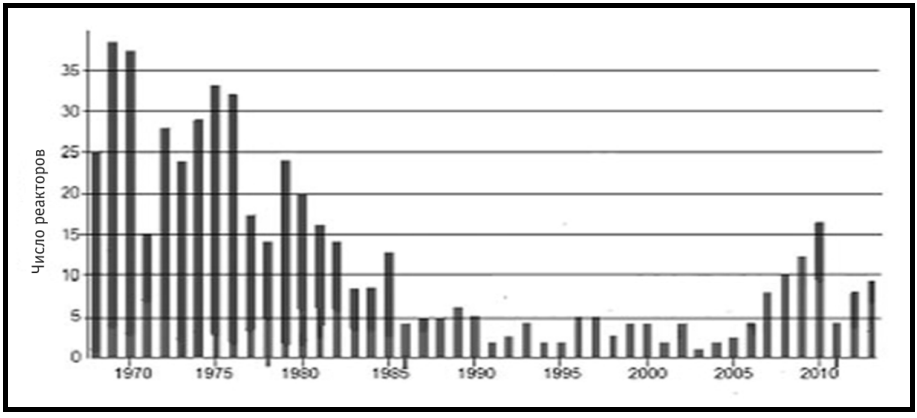

Рис. 4. Воздействие аварий в ЯЭ на количество вводимых блоков по годам

На сегодняшний день остановлены реакторы в Японии, выводятся из эксплуатации реакторы в Германии, какие-то страны притормозили про-

[8] *Deutch J., Moniz E. et al.* The Future of Nuclear Power: An Interdisciplinary MIT Study. Cambridge, Mass., MIT Press, 2003.

[9] Nuclear Power Reactors in the World 2014 Edition / IAEA. Vienna, 2014. (Reference Data Series No. 2).

[10] http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2006/newcountries.html; Nukem Market Report. 2006. Dec.

[11] *Муратов О. Э.* Атомная энергетика после Фукусимы // ПроАтом. 2014. 12 марта. С. 1.

граммы развития ЯЭ. Прогнозные уровни ЯЭ для 2050 г., проведенные МАГАТЭ в 2013 г. с учетом влияния аварии в Фукусиме, были снижены на 20 ГВт(э) по сравнению с предыдущими оценками. В основном это обусловлено более ранним, чем планировалось, выводом реакторов из эксплуатации, отказом или задержкой строительства новых блоков, а также увеличением стоимости поддержания безопасной работы реакторов [12]. Однако, по заявлению генерального директора МАГАТЭ Ю. Амано, такого негативного воздействия аварии в Фукусиме на развитие ЯЭ, как это было после аварии в Чернобыле, нет [13]. Отмечается также, что интерес к ЯЭ, особенно в развивающихся странах, не уменьшился. По данным «World Nuclear Association», на 1 июня 2014 г. заключены контракты и запланировано строительство 172 реакторов, бóльшая часть которых расположится в Азии [14].

Рассматривая увеличение вклада ЯЭ в производство электроэнергии в мире и возможное воздействие этого увеличения на режим нераспространения ЯО, необходимо различать два аспекта: во-первых, потенциальный рост ЯЭ в странах, уже ею обладающих и имеющих предприятия топливного цикла, и, во-вторых, распространение ядерных энергетических установок, технологий и материалов среди стран, ранее ими не обладавших. Особое внимание и беспокойство вызывает увеличение числа стран-новичков. По данным МАГАТЭ 2012 г. в число 29 стран-новичков, рассматривавших или планировавших использование ЯЭ, входило 10 стран из Южной Азии и Тихого океана, 10 стран из Африки, 7 из Восточной Европы и 2 из Латинской Америки [15]. Принимая во внимание, что более половины стран, желающих воспользоваться ЯЭ, находятся в нестабильных регионах, а также риски распространения таких чувствительных технологий ЯТЦ, как обогащение природного урана, переработка облученного ядерного топлива и неадекватный контроль над ядерными делящимися материалами, расширение «ядерного энергетического клу-

[12] Energy, Electricity and Nuclear Power Estimates for the Period up to 2050, 2013 Edition / IAEA. Vienna, 2013.

[13] «После Чернобыльской аварии 1986 г. ядерная энергетика вошла в период стагнации. Этого не произошло после “Фукусимы-1”. Строительство атомных электростанций во многих странах продолжилось. Интерес [к ядерной энергетике] со стороны тех, кого мы в МАГАТЭ называем “новичками”, в целом не уменьшился», – заявил Ю. Амано 27 июня 2013 г. в Санкт-Петербурге.

[14] http://www.world-nuclear.org/Nuclear-Basics/Global-number-of-nuclear-reactors/.

[15] International Status and Prospects for Nuclear Power in the World 2012: Report by Director General // http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC56/GC56InfDocuments/English/gc56inf-6_en.pdf.

ба» может создать для режима нераспространения ЯО новую опасную реальность.

Опасность распространения технологий ядерного топливного цикла

Ядерная энергия высвобождается, когда при захвате нейтрона тяжелыми ядрами ^{235}U или ^{239}Pu происходит их деление, в результате которого образуются ядерные осколки и нейтроны (рис. 5). Каждый акт деления ядра сопровождается выделением энергии и высвобождением двух-трех нейтронов. Испускание нейтронов позволяет осуществить цепную реакцию деления, когда высвобождаемые нейтроны вызывают деление других ядер и испускание нейтронов. Такая цепная реакция, сопровождающаяся выделением огромной энергии, может носить взрывной характер или быть управляемой. Реакция взрывного характера используется в ядерном оружии, а управляемая – в ядерной энергетике. Большинство современных энергетических реакторов использует топливо, основным компонентом которого является изотоп ^{235}U. Наряду с урановым топливом в ряде европейских стран, например, во Франции, производится и используется МОХ-топливо, в котором основным делящимся материалом является плутоний.

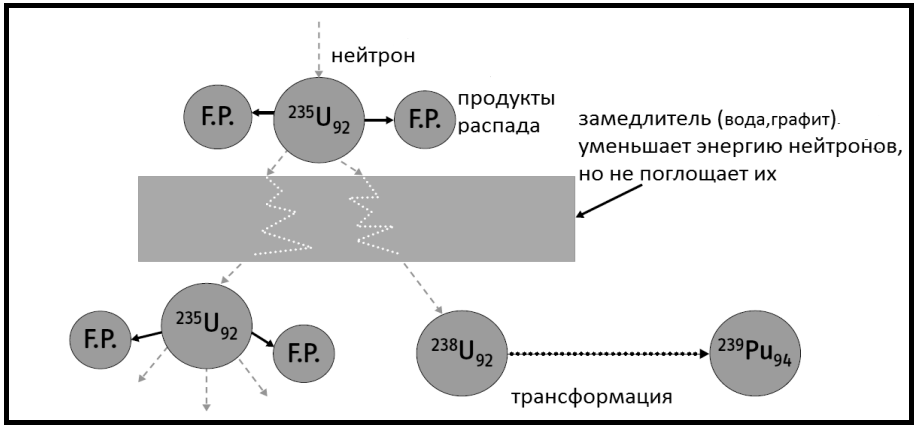

Рис. 5. Схема высвобождения энергии при делении ядер

Природный уран содержит примерно 0,7% ^{235}U (т. е. изотопов урана с массовым числом 235) и 99,3% ^{238}U. Из этих двух изотопов только ^{235}U способен поддерживать цепную реакцию деления. Осуществить реакцию деления взрывного характера в естественном уране невозможно, поэтому он не может быть использован для создания ядерного оружия. А вот уран

с концентрацией ^{235}U больше 20%, по определению МАГАТЭ, является материалом «прямого использования» и потенциально может быть применен для создания взрывного устройства. Уран с обогащением более 90% по ^{235}U классифицируется как материал «оружейного» качества и используется в ядерном оружии. Получение урана с концентрацией ^{235}U выше естественной требует применения достаточно сложной технологии разделения изотопов.

Производство топлива для энергетических ядерных реакторов, его использование для выработки энергии и обращение с ним после выгрузки из реакторов, называемое ядерным топливным циклом, условно разделяют на три стадии, из которых наибольшую опасность для нераспространения представляют начальная (front-end) и конечная (back-end). Считается, что стадия облучения топлива в реакторе не создает существенных рисков нераспространению. Это можно считать справедливым при использовании легководных реакторов, однако реакторы канального типа (CUNDU, MAGNOX) могут с успехом использоваться для наработки плутония оружейного качества.

Начальная стадия ЯТЦ начинается с добычи урановой руды и производства уранового концентрата U_3O_8. Затем урановый концентрат проходит процесс конверсии, в результате которой получают урановый гексафторид UF_6. Урановый гексафторид поступает на обогатительные предприятия, где осуществляется процесс его обогащения изотопом ^{235}U, способным поддерживать цепную ядерную реакцию. Продукт обогатительного производства направляется на предприятия, где происходит его перевод в оксид урана UO_2, который, в свою очередь, используется для изготовления ядерного топлива. Для топлива энергетических коммерческих реакторов на тепловых нейтронах, как правило, используется уран с обогащением не выше 5%.

Отработанное и выгруженное из реактора ядерное топливо содержит в основном уран с обогащением около 1%, плутоний и продукты распада. Содержание плутония в ОЯТ достигает значений 5–8 кг на тонну топлива. Конечная стадия ЯТЦ включает в себя операцию по выдержке отработанного ядерного топлива в бассейнах с целью снижения его температуры. После трех-пяти лет выдержки в зависимости от принятой схемы обращения ОЯТ направляется либо на радиохимическую переработку, либо на постоянное хранение. Продуктами переработки являются уран, плутоний и высокоактивные отходы. Последние отправляются на захоронение, а уран и плутоний могут быть использованы вновь в производстве ядерного топлива.

Плутоний в природе отсутствует и является элементом искусственного происхождения. Он образуется в результате захвата нейтрона ядром урана ^{238}U, которое через цепочку распадов короткоживущих изотопов ^{239}U и ^{239}Np трансформируется в ядро ^{239}Pu. Поэтому наиболее подходящим устройством для производства плутония является ядерный реактор, работающий на урановом топливе. За счет вышеописанного процесса при работе реактора в топливе накапливается плутоний, который может быть выделен путем химической переработки ОЯТ. По мнению многих экспертов, плутоний, выделенный из топлива энергетических реакторов, может быть использован для создания ядерного оружия.

Следует отметить, что такие элементы технологической цепочки ЯТЦ, как обогащение урана и переработка ОЯТ, могут быть использованы и для получения делящихся материалов оружейного качества. Именно поэтому широкое использование технологий обогащения и переработки ОЯТ создает наибольшие риски для режима нераспространения ЯО.

Ранее в промышленности использовались две технологии обогащения урана: в основе одной лежит метод газовой диффузии (ГД), в основе другой – разделение изотопов в газовых центрифугах (ГЦ). В настоящее время диффузионная технология обогащения урана в опытном масштабе используется только в Аргентине [16].

Для сравнения эффективности различных технологий и для характеристики мощности предприятий по обогащению урана вводится специальный термин – единица работы разделения (ЕРР) (separative work unit – SWU). На рис. 6 представлен график зависимости количества ЕРР, требуемых для наработки килограмма урана, от уровня его обогащения [17]. Так, для производства килограмма урана оружейного качества требуется примерно 200 ЕРР, а для килограмма топливного урана с обогащением порядка 5% – 7–8 ЕРР.

График, представленный на рис. 7, позволяет оценить, какое количество природного урана требуется для производства определенного количества продукта различной степени обогащения. Для выработки урана топливного качества с уровнем обогащения 5% в количестве, необходимом для одной перегрузки (около 20 т), необходимо примерно 166 т есте-

[16] Х. де Видо: Пуск завода по обогащению урана в Аргентине состоится до конца августа // http://nuclear.ru/news/92487.

[17] Количество ЕРР, необходимых для выработки одного килограмма продукта, зависит от концентрации ^{235}U в так называемых «хвостах» – обедненном уране, направляемом в отвалы после извлечения определенной доли ^{235}U. Чем меньше концентрация ^{235}U в «хвостах», тем меньше требуется естественного урана и большее количество ЕРР для получения одного килограмма продукта. Зависимость, представленная на рис. 6, соответствует концентрации ^{235}U в «хвостах», равной 0,25%.

ственного урана. А для наработки оружейного урана в количестве 20 кг необходимо иметь не менее 4 т естественного урана.

Рис. 6. Количество ЕРР, необходимых для производства 1 кг урана с определенным уровнем обогащения по изотопу ^{235}U. **Источник**: http://www.world-nuclear.org/info/Nuclear-Fuel-Cycle/Conversion-Enrichment-and-Fabrication/Uranium-Enrichment/

Рис. 7. Количество продукта, получаемого из тонны природного урана, в зависимости от степени обогащения. **Источник**: http://www.world-nuclear.org/info/Nuclear-Fuel-Cycle/Conversion-Enrichment-and-Fabrication/Uranium-Enrichment/

Перечень стран, обладающих предприятиями по обогащению урана, представлен в табл. 1 [18].

Таблица 1. Характеристика предприятий по обогащению урана

Страна	Метод обогащения	Мощность (1000 ЕРР/год)
Аргентина	ГД (в стадии строительство)	20
Бразилия	ГЦ (в стадии строительства)	120
«Urenco» (Великобритания, Германия, Нидерланды)	ГЦ	14 200 (15 700)
Индия	ГЦ	25–50
Иран	ГЦ (в стадии строительства)	10
Китай	ГЦ	2200 (8000)
КНДР	ГЦ	
Пакистан	ГЦ	35–60
Россия	ГЦ	26 000 (37 000)
США	ГЦ	3500 (12 500)
Франция	ГЦ + ГД	5500 (8200)
Япония	ГЦ	1050 (1500)
Всего в мире		*52* 630 *(82 900)*

Примечание. В скобках приведены мощности обогатительных предприятий после завершения запланированных расширений к 2020 г.

Как уже отмечалось, переработка ОЯТ также создает серьезный риск для режима нераспространения, так как ее результатом является выделение плутония. С технической точки зрения процесс переработки топлива не представляет секрета, так как он достаточно подробно описан в литературе. Вместе с тем практическая реализация переработки требует опыта создания надежной защиты от радиации, применения дистанционных манипуляторов и, как результат, больших затрат. В настоящее время предприятия по переработке ОЯТ имеются только в шести странах (табл. 2).

[18] WNA Global Nuclear Fuel Market Report 2013.

Таблица 2. Характеристика предприятий по переработке ОЯТ

Страна (предприятие)	Проектная мощность, т ОЯТ в год	Объем переработки на начало 2014 г., т ОЯТ в год
Франция («La Hague)	1700	1050
Великобритания («Sellafield»)	«Magnox» – 1500	? *
	«Thorp» – 900	~ 375
Россия (ПО «Маяк»)	400	130
Китай («Yumenzhen»)	50 → 100 **	50
Япония («Rokkasho»)	800	0
Индия («Tarapur and Kalpakkan»)	330	200

* Завод по переработке ОЯТ реакторов «Magnox» прекращает работу в 2016 г.
** Мощность увеличиваются с 50 до 100 т в год.

На ранних стадиях развития ядерной энергетики предполагалось использовать энергетические реакторы-бридеры, которые могли бы при своей работе за счет выработки плутония производить больше делящегося материала, чем его расходовалось при изготовлении свежего топлива. Для реализации этой возможности были построены предприятия по переработке ОЯТ с целью выделения плутония. Однако быстро освоить технологию реакторов-бридеров не удалось, и плутоний, выделяемый из ОЯТ, практически не используется. Это привело к тому, что в настоящее время страны, осуществляющие переработку ОЯТ (в основном Великобритания, Франция и Россия), накопили около 250 т плутония. Такой плутоний не имеет оружейного качества, поскольку в нем содержится значительное количество изотопов ^{240}Pu, ^{241}Pu и ^{242}Pu, но по классификации МАГАТЭ плутоний любого изотопного состава, за исключением содержащего более 80% изотопа ^{238}Pu, пригоден для создания ядерных взрывных устройств. Следовательно, продолжение переработки ОЯТ и накопление выделяемого из ОЯТ плутония увеличивает риски для режима нераспространения. Однако если топливо не перерабатывается, то плутоний относительно недоступен в силу высокого уровня радиоактивности топлива.

Обеспечение безопасности ядерного топливного цикла

Ожидаемый рост числа стран, использующих ЯЭ, требует поиска решений, гарантирующих сохранение режима ядерного нераспространения. Необходимость этого поиска диктуется тем обстоятельством, что страны-новички помимо развития ЯЭ заинтересованы также в реализации своих прав, закрепленных в Договоре о нераспространении ядерного ору-

жия (ДНЯО), на обладание ядерными технологиями включая обогащение урана и переработку ОЯТ.

Одним из путей искомого решения мог бы стать переход к инновационной ядерной энергетике, обеспечивающей устойчивость режима нераспространения за счет внутренне присущих ей физико-технологических свойств (proliferation resistance). Сегодня мировая ядерная энергетика базируется в основном на использовании легководных реакторов, работающих на низкообогащенном урановом топливе. Однако рассчитывать на то, что в ближайшей перспективе (20–30 лет) будут разработаны и внедрены новые типы энергетических реакторов и их топливные циклы, способные технически устранить риски для режима нераспространения, не приходится.

Другим путем могло бы стать введение запрета на освоение технологий обогащения и переработки ОЯТ тем странам, которые не обладают ими в настоящее время. Однако данный подход не имеет практических шансов на реализацию. Более того, попытки осуществить его могут оказать разрушительное воздействие на сам ДНЯО, поскольку потребуют его пересмотра. Введение еще одного дискриминационного разделения стран на тех, кому можно и кому нельзя иметь полный ЯТЦ, в дополнение к существующему разделению на ядерные и неядерные страны не будет поддержано странами – участницами договора. Многие страны полагают, что ограничения на развитие технологий должны быть универсальными для всех участников договора, а не разрешать что-то одним странам, а всем другим запрещать. Поэтому любые усилия, нацеленные на принятие дополнительных ограничений, могут только ослаблять ДНЯО, а не наоборот.

Представляется, что решение может быть найдено за счет применения комплекса мер, которые, не создавая легальных препятствий для развития и использования ЯЭ странами-новичками, побуждали бы их к добровольному отказу от приобретения чувствительных технологий ЯТЦ. Очевидно, перечень таких мер может быть индивидуальным для конкретных поставщиков и получателей, но его главными элементами должны быть:

- международные институциональные барьеры;
- гарантированное предоставление услуг ЯТЦ;
- стимулирование стран-новичков странами – импортерами ядерных технологий к отказу от приобретения чувствительных технологий.

Международные институциональные барьеры

К институциональным барьерам следует отнести принятие странами-новичками ряда обязательств, без которых они не могут рассчитывать на помощь в освоении ядерной энергетики со стороны стран – поставщиков ядерных технологий. К этим обязательствам следует отнести:

- принятие и ратификацию Дополнительного протокола МАГАТЭ о гарантиях от 1997 г.;
- присоединение к Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб;
- создание у себя странами-новичками законодательной базы и организационной инфраструктуры, необходимых для безопасного мирного применения ядерной энергии и гарантирующих выполнение обязательств по нераспространению.

МАГАТЭ подготовило документ под названием «Основные вехи в развитии национальной инфраструктуры атомной энергетики» (Milestones in the Development of a National Infrastructure for Nuclear Power) [19]. В нем перечислены главные элементы инфраструктуры, которые нужно иметь государству, желающему развивать мирную атомную энергетику. Желательно, чтобы получение заключения о готовности страны-новичка к строительству ядерной энергетической установки осуществлялось МАГАТЭ и чтобы этот процесс был формализован. Подобная оценка могла бы работать на укрепление уверенности в том, что страна-новичок имеет необходимое законодательство и способна регулировать данную сферу деятельности, надежно и безопасно эксплуатировать АЭС. Чтобы избежать восприятия этих требований странами-новичками как создание еще одного дискриминационного режима, ядерным государствам было бы целесообразно распространить действие Дополнительного протокола 1997 г. на всю свою ядерную гражданскую инфраструктуру.

Гарантированное предоставление услуг ЯТЦ

К числу главных мотиваций, побуждающих страны иметь в собственном распоряжении технологию обогащения, обычно относят:

- обеспечение энергетической независимости ЯЭ;

[19] *Kovacic D.* IAEA Milestones Approach and Support Services: Presentation at the Interregional Workshop on Advanced Nuclear Reactor Technology for Near Term Deployment. Vienna, July 6, 2011 (http://www.iaea.org/ NuclearPower/Downloadable/Meetings/2011/2011-07-04-07-08-WS-NPTD/1_IAEA_Milestone_Approach_Kovacic.pdf).

- повышение национального престижа за счет разработки передовых технологий и получения потенциала создания ядерного оружия;
- получение экономической выгоды.

В список стран, которые овладели технологией обогащения в основном по первой, второй и третьей из перечисленных причин, можно условно отнести, скажем, Аргентину, Бразилию, Иран и КНДР. При этом три мотива могут присутствовать в той или иной комбинации или же первый и второй могут являться официальным прикрытием третьего.

Что касается экономической выгоды, то оправданность данной мотивации чаще всего представляется весьма сомнительной, особенно в тех случаях, когда мощность обогатительных предприятий невелика. Это следует из того, что влияние стоимости ядерного топлива, включая стоимость урана и обогащения, на стоимость производства электроэнергии атомными станциями незначительно. Увеличение стоимости природного урана даже в 10 раз (с 30 до 300 долл. за килограмм) может повлечь увеличение стоимости произведенного киловатт-часа не более чем на 20% [20]. Аналогично увеличение стоимости ЕРР в два раза приведет к увеличению стоимости киловатт-часа только на несколько процентов [21]. Поэтому аргументы в пользу приобретения технологии обогащения с целью обеспечения экономической выгоды при производстве электроэнергии на атомных станциях неубедительны.

Среди перечисленных мотиваций, побуждающих страны к приобретению технологий ЯТЦ, наиболее серьезной следует считать энергетическую безопасность. Поэтому обеспечение гарантированных поставок по всему перечню продуктов и услуг гражданского ядерного топливного цикла и прежде всего поставок урана и услуг обогащения — центральная задача в деле предотвращения распространения чувствительных технологий ЯТЦ. Без таких гарантий трудно рассчитывать на готовность государств (особенно считающихся «проблемными») отказаться от собственных предприятий по обогащению.

Необходимо отметить, что с самого зарождения ядерной энергетики рынок урана и ядерного топлива демонстрирует высокие стандарты надежности поставок. Мировой спрос на услуги обогащения в 2013 г. составлял около 49,15 млн ЕРР, а имеющиеся в мире мощности по обогащению урана превосходили спрос и находились на уровне 51,55 млн

[20] *Sailor W. C., Schneider E.* Nuclear Fusion / Los Alamos National Laboratory. [S. l.], Aug. 31, 2005.

[21] *Feiveson H.* Managing the Civilian Nuclear Fuel Cycle // Global Fissile Material Report 2007 // http:// www.fissilematerials.org.

ЕРР [22]. Более того, в результате последствий аварии на «Фукусиме» рынок услуг ЯТЦ находится в депрессивном состоянии, его возможности значительно превосходят спрос и, естественно, наблюдаются нисходящие ценовые тенденции.

В настоящее время услуги по обогащению урана на мировом рынке предоставляют в основном три компании – «Areva», «Urenco» и TENEX, которые в совокупности удовлетворяют 93% потребностей в обогащении. С учетом ввода новых заводов по обогащению в США, по оценкам WNA, обогатительные мощности в мире к 2020 г. будут на уровне 87 млн ЕРР, в то время как потребуется всего 60 млн ЕРР [23]. Таким образом, можно полагать, что с точки зрения производственных и экономических возможностей рынок услуг по обогащению урана способен гарантированно удовлетворить спрос при любом сценарии развития мировой ядерной энергетики.

Поэтому риск неполучения потребителем услуг ядерно-топливного цикла на рынке сохраняется в основном по причинам лишь политического характера. Следовательно, существует необходимость создания условий, при которых любой потребитель, строго следующий принятым обязательствам по выполнению режима нераспространения, должен иметь убедительные гарантии получения услуг ЯТЦ.

Обеспечение таких гарантий, по мнению экспертов Всемирной ядерной ассоциации, требует разработки и осуществления комплекса мер, как нацеленных на укрепление существующего рынка услуг ЯТЦ, так и гарантирующих экономически выгодное приобретение этих услуг на международном рынке любой стране, использующей ЯЭ и отказавшейся от приобретения чувствительных технологий [24]. Разоблачение в 2003 г. тайной сети поставок ядерных технологий и оборудования, созданной пакистанским ученым-ядерщиком А. К. Ханом, стимулировало появление инициатив, нацеленных на решение данной задачи.

В 2003 г. генеральный директор МАГАТЭ М. эль-Барадей предложил осуществлять обогащение урана и переработку топлива исключительно на предприятиях, находящихся под международным контролем [25]. Для изучения возможных подходов и стимулов для привлечения государств к созданию многостороннего ЯТЦ им была создана независимая группа экспертов. В докладе этой группы предлагаются следующие меры:

[22] WNA Global Nuclear Fuel Market Report 2013.

[23] Ibid.

[24] Ensuring Security of Supply in the International Fuel Cycle // WNA Report. 2006. May 12 (http://www. world-nuclear.org/reference/pdf/security/pdf).

[25] Statement by the IAEA Director General Dr. Mohammed El Baradei to the 58th Regular Session of the U.N. General Assembly, November 3, 2003.

- превращение существующих национальных предприятий ЯТЦ в многонациональные;
- создание многонациональных региональных предприятий ЯТЦ на основе совместных прав собственности [26].

Вместе с тем в докладе отмечается, что в рамках существующего международного права нет юридических оснований, требующих присоединения государств к гарантированным поставкам услуг ЯТЦ.

В порядке реализации идей, предложенных гендиректором МАГАТЭ, рядом стран, международными организациями и представителями ядерной промышленности было сформулировано тринадцать различных инициатив. Различаясь по содержанию, все они нацелены на увеличение гарантий предоставления услуг ЯТЦ с целью обеспечить странам, использующим ЯЭ, альтернативы приобретению таких собственных элементов ЯТЦ, как обогащение урана и переработка ОЯТ. Список инициатив и описание их целей представлены в работе, опубликованной UNIDIR [27]. Из числа предложенных инициатив к настоящему времени реализованы только четыре включая две российские.

Международный центр по обогащению урана (МЦОУ). В январе 2006 г. президент России предложил создать совместно с другими странами международный центр по предоставлению услуг ядерного топливного цикла включая обогащение урана [28]. В соответствии с этой инициативой любая страна, которая намерена развивать мирную ядерную энергетику и не претендует на чувствительные технологии, заключает межправительственное соглашение с Россией и получает возможность стать полноправным соучредителем Международного центра по обогащению урана, т. е. его акционером. Однако при этом иностранные соучредители не имеют доступа к технологии обогащения. С подписанием межправительственного соглашения между Россией и Казахстаном в мае 2007 г. МЦОУ был фактически создан на основе завода по обогащению в Ангарске Иркутской области [29]. Позднее акционерами центра стали Украина и Арме-

[26] Многосторонние подходы к ядерному топливному циклу: доклад группы экспертов, представленный генеральному директору МАГАТЭ. [Б. м.], 28 апр. 2005. (INFCIRC/640).

[27] *Yudin Yu.* Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: Assessing the Existing Proposals / UNIDIR. Geneva, 2009.

[28] *Putin V.* Statement on the peaceful use of nuclear energy. St. Petersburg, Jan. 25, 2006 // http://www. kremlin.ru/appears/2006/01/25/1624_type63374type63377_100662.shtml.

[29] Глава Росатома констатирует, что процесс создания Международного центра по обогащению урана завершен // РИА Новости. 2007. 10 мая.

ния. Одним из ключевых принципов работы данного центра является то, что его производственные мощности поставлены под гарантии МАГАТЭ.

Создание резерва низкообогащенного урана (НОУ). Выступая на 51-й Генеральной конференции МАГАТЭ, руководитель «Росатома» С. Кириенко заявил о намерении России создать при МЦОУ в Ангарске запас НОУ с эквивалентной стоимостью 300 млн долл.[30] В марте 2010 г. между МАГАТЭ и Россией было подписано соглашение о создании запаса НОУ в количестве 120 т. Владельцем этого запаса НОУ является Россия, однако он контролируется и охвачен гарантиями МАГАТЭ. Уран из этого запаса по просьбе гендиректора МАГАТЭ будет поставлен члену организации по его запросу, в случае если тот испытывает трудности с получением топлива для АЭС. Этого запаса НОУ будет достаточно для производства топлива в количестве, необходимом для полной загрузки двух реакторов мощностью 1000 МВт. В декабре 2010 г. первая партия запаса НОУ была сформирована [31].

Международный банк НОУ, принадлежащего МАГАТЭ. В декабре 2010 г. Совет управляющих МАГАТЭ принял решение, дающее право гендиректору агентства сформировать банк НОУ, принадлежащего агентству и находящегося под его управлением. Этим же решением гендиректору разрешалось для формирования запаса НОУ использовать средства добровольных пожертвований от 31 страны и американской неправительственной организации NTI, общая сумма которых превышает 150 млн долл. Этот банк предназначен служить гарантом поддержки рынка и использоваться в тех случаях, когда поставки НОУ стране – члену МАГАТЭ срываются и не могут быть возобновлены рынком, и только в том случае, если страна-получатель удовлетворяет всем установленным требованиям. Международный банк ядерного топлива предполагалось разместить в стране, не обладающей ядерным оружием и полностью открытой для инспекций МАГАТЭ. В апреле 2010 г. Казахстан внес предложение о размещении Международного банка низкообогащенного урана на площадке Ульбинского металлургического завода. Ожидается, что соглашение Казахстана с МАГАТЭ будет подписано в конце 2014 г.[32]

Гарантирование поставок услуг по обогащению. Данная инициатива была предложена Великобританией и поддержана Германией и Нидер-

---

[30] Russia to Create Low-Enriched Uranium Reserves in Siberia // RIA Novosti. 2007. Sept. 18.

[31] Russia Inaugurates World's First Low Enriched Uranium Reserve / IAEA. [S. l.], Dec. 17, 2010 (http:// www.iaeaorg/newscenter/news/2010/leureservee.html).

[32] *Donskikh A.* Nuclear Fuel Bank Negotiations Reach Final Stages, Agreement Expected Later This Yearby // Eurasia & World. 2014. June 16.

ландами. Ее целью является поддержание и укрепление уверенности в гарантированных поставках топлива рынком. В марте 2011 г. совет управляющих МАГАТЭ своим решением поддержал эту инициативу.

Несмотря на успех в реализации ряда инициатив, будущее многостороннего ЯТЦ по ряду причин пока остается неясным. С одной стороны, страны – владельцы технологий не выработали согласованного подхода и не выразили особого интереса серьезно обсуждать конверсию своих национальных предприятий ЯТЦ для работы в многостороннем режиме. Противники подобной конверсии указывают, что создание многосторонних центров (МЦ) ЯТЦ вызывает много вопросов и сложностей экономического, технического и юридического характера. Кроме того, на восприятие странами-поставщиками идеи создания МЦ оказывают влияние не только риски для режима нераспространения, но и факторы геополитического, экономического и технологического соперничества.

С другой стороны, как уже отмечалось, в международном законодательстве отсутствуют нормы, обязывающие страны-потребители участвовать в многосторонних центрах ЯТЦ. Более того, как показало обсуждение предложенных инициатив на семинаре, организованном МАГАТЭ в сентябре 2006 г., большинство стран дало ясно понять, что любой план, ведущий к закреплению разделения стран на поставщиков топлива и его получателей, не будет ими поддержан. Страны – получатели услуг ЯТЦ испытывают определенные беспокойства в связи с концентрацией предприятий по обогащению в Европе и США. Они хотели бы иметь под своим полным управлением региональные МЦ обогащения, которые могли бы использовать технологию обогащения в режиме «черного ящика», поставленную одной из стран-поставщиков. Такое региональное сотрудничество по ЯТЦ могло бы служить в качестве эффективной меры доверия, работающей на укрепление региональной безопасности.

В любом случае успех предложенных инициатив будет определяться более всего странами-получателями и их выбором между мировым рынком или организацией многонациональных центров взамен создания собственных производственных мощностей ЯТЦ. Очевидно, надежность гарантий поставок и более выгодные ценовые условия будут играть решающую роль при таком выборе.

Стимулирование отказа от приобретения чувствительных технологий

Различные предложения, обсуждавшиеся в предыдущем разделе, нацелены главным образом на гарантии поставок услуг ЯТЦ, однако ни одно из них не касается технологических и экономических мотиваций. Вместе с тем очевидно, что использование механизмов, стимулирующих новичков к отказу от приобретения собственных технологий ЯТЦ по экономическим причинам, может быть чрезвычайно эффективным. В перечень таких побуждающих мотиваций входят:

- предложение финансовой помощи и помощи в создании инфраструктуры ядерной энергетики;
- поставка реакторов и использование реакторов при производстве энергии в режиме «черного» ящика; например, поставка реакторов небольшой мощности для стран с недостаточно развитой сетью электроснабжения или для опреснения морской воды (floating power plant);
- предложение «пакетных» контрактов.

В рамках таких контрактов поставка энергетических реакторов могла бы неразрывно увязываться с поставкой странам-новичкам пакета услуг полного ЯТЦ включая поставки свежего топлива и возврат ОЯТ на весь жизненный цикл работы реактора. Привлекательность подобной практики состоит не только в том, что гарантируются поставки свежего топлива, но и избавление от проблем обращения с ОЯТ, что снимает серьезные преграды для национальных программ развития ядерной энергетики.

Заключение

Кризис, обусловленный ядерными программами Ирана и КНДР, демонстрирует реальность рисков для режима нераспространения, обусловленных развитием ЯЭ. Прецедент выхода Северной Кореи из ДНЯО и создания ею ядерного оружия на основе ресурсов, приобретенных в рамках сотрудничества с МАГАТЭ, заставляет мировое сообщество крайне негативно относиться к программе ЯТЦ Ирана, осуществлявшейся к тому же с нарушениями гарантий МАГАТЭ. Поиск конкретных решений, нацеленных на преодоление данного кризиса, является задачей специальных многосторонних переговоров по Северной Корее и Ирану. Можно надеяться, что те или иные варианты гарантированных поставок НОУ или готового топлива будут фигурировать как составные элементы соглашения по Ирану. Однако тема многостороннего ЯТЦ не должна быть забыта даже при успешном разрешении иранского и северокорейского кризисов.

Иначе рецидивы осложнений и опасностей в данной сфере практически неизбежны в будущем.

Опыт практической реализации инициатив по организации многостороннего ЯТЦ показывает, что широкое развитие ядерной энергетики и при этом предотвращение распространения чувствительных ядерных технологий через топливный цикл станет возможным при выполнении нескольких основополагающих условий:

- страны – участницы ДНЯО должны прийти к общему пониманию проблем, обусловленных угрозами распространения и ядерного терроризма, и необходимости предотвращения распространения чувствительных ядерных технологий;
- страны, имеющие сегодня технологии обогащения и переработки ОЯТ, должны действовать совместно со странами – получателями услуг ЯТЦ в направлении организации многостороннего ЯТЦ, имея в виду полный переход к работе через МЦ в долгосрочной перспективе;
- будет начат процесс постепенной интернационализации уже существующих услуг ЯТЦ в адекватных формах и желательно под эгидой МАГАТЭ, и страны-поставщики будут содействовать созданию региональных многосторонних центров;
- усилия должны быть направлены как на укрепление уже существующего рынка ядерных услуг за счет заключения долгосрочных контрактов и их большей транспарентности, так и на предоставление гарантированных будущих услуг ЯТЦ без всякой дискриминации государствам – членам ДНЯО, отказавшимся от развития собственных технологий обогащения урана и переработки ОЯТ;
- помимо ценовых стимулов будет разработана комплексная система технологических и коммерческих мер поощрения стран, отказавшихся от ЯТЦ;
- будущий переход к работе через МЦ под эгидой МАГАТЭ будет сопровождаться распространением Дополнительного протокола 1997 г. на всю ядерную гражданскую инфраструктуру ядерных держав, а при заключении Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов – на все их предприятия по обогащению урана и переработке ОЯТ.

Глава 3

СИСТЕМЫ ИНДИКАТОРОВ СОЗДАНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

Эволюция государств, располагающих мирными ядерными технологиями, в направлении создания ядерного оружия и средств его доставки, привлекает в последние годы внимание ряда независимых организаций и отдельных исследователей.

Одной из важнейших задач при проведении подобного анализа является формирование системы индикаторов приближения или пересечения такими государствами «красной линии» или «ядерного брандмауэра» (Nuclear Firewall). Это позволило бы сделать по совокупности соответствующих индикаторов заключение о недопустимой деятельности по созданию ядерного оружия и средств его доставки, что предполагает принятие заблаговременных мер по ее прекращению. Система индикаторов разрабатывается экспертами Международного Люксембургского форума по предотвращению ядерной катастрофы, Фонда Карнеги за Международный Мир, а также в ядерных лабораториях США, Энергетической атомной комиссии Франции, в профильных институтах и центрах Китая и Великобритании.

В наиболее полном изложении материалы по вероятной трансформации ракет-носителей космических аппаратов и баллистических ракет в носители ядерных боезарядов, по деятельности в области создания ядерного оружия были представлены в докладах на конференции в Эдинбурге (Шотландия) в мае 2014 г., в том числе автором этого материала. Кратко они изложены ниже.

Анализ возможности создания носителей ядерного оружия

В качестве потенциальных носителей ядерного оружия обычно рассматриваются ракеты-носители космических аппаратов и баллистические ракеты различной дальности, которые испытаны для оснащения обычными боезарядами.

Прежде всего необходимо анализировать многие технологические особенности создания ракет-носителей и баллистических ракет, способствующие созданию эффективных ракет, оснащенных ядерным оружием. Рассматриваются доступные большинству стран современные приборы гражданского и военного назначения в авиации, в точном приборостроении и других отраслях промышленности, особенно направления их миниатюризации, что необходимо для получения максимальной дальности

полета ракет и увеличения забрасываемого веса. Анализируются достижения в сфере материаловедения, использования легких сплавов (алюминия, титана) и композиционных материалов.

Большое значение имеет доступная технология изготовления конструкций различных изделий, плотность их компоновки, использование высокоточной сварки (лазерной) и другие особенности. Рассматриваются виды пусковых установок, среди которых мобильное базирование является предпочтительным для ракет с ядерным оружием. Лучше всего для мобильного базирования подходят ракеты на твердом топливе, что обеспечивает их оперативный запуск.

В качестве примера возможной трансформации ракет-носителей в боевые ракеты рассматриваются ракеты-носители космических аппаратов: «Сафир» (Иран), «Унха-2» и «Унха-3» (Северная Корея). При этом необходимо иметь в виду, что для промышленно развитых передовых государств масса космического аппарата, вместо которого можно разместить ядерный боезаряд на межконтинентальной ракете, должна быть не менее 200 кг, а для развивающихся государств эта масса должна быть не менее 500–600 кг. Таким образом, если масса космического аппарата составляет от 20 до 100 кг (на ракете-носителе «Сафир» со стартовой массой 26 т, длиной 22 м, диаметром 1,25 м), то из такой ракеты-носителя нельзя сделать межконтинентальную ракету с ядерным боезарядом. Однако это не означает, что такая ракета-носитель не может быть трансформирована в ракету промежуточной дальности, например, с дальностью до 3–4 тыс. км. Необходимо также иметь в виду, что в принципе любая моноблочная баллистическая ракета развивающихся государств, имеющая полезную нагрузку от 500 до 1000 кг, может быть оснащена ядерным боезарядом. Но если эта ракета оснащается разделяющейся головной частью, то примерно половина забрасываемого веса должна быть использована для системы управления и двигателя разведения боеголовок, и оснащение ее ядерными боезарядами вряд ли возможно. Поэтому в таком случае необходимы другие методы контроля и индикации, в том числе с помощью анализа телеметрических и внешнетраекторных измерений.

В процессе летных испытаний на приемные станции с борта ракет в полете передаются многие сотни параметров, характеризующих работу бортовых систем: изменения показателей гироскопических приборов, бортового компьютера, углов отклонения ракеты, управляющих органов, давления в камерах сгорания, осевые и боковые перегрузки, скорости и ускорения движения ракеты, температурные режимы, низкочастотные и высокочастотные вибрации и много других. Кроме того, передается боль-

шое количество сигналов о включении и выключении двигателей, отделении ступеней ракет, головных частей, фактах подрыва ракет и головных частей и пр.

Абсолютные значения постоянно изменяющихся параметров оценить невозможно. Это можно делать, только имея тарировку (калибровку) этих параметров. Так делалось по Договору СНВ-1 между Россией и США при обмене магнитными лентами. Поэтому необходимо анализировать перехваченную телеметрическую информацию с целью установления отличий предыдущих летных испытаний от последующих. Это целесообразно делать, если сначала ракеты предназначались только для оснащения неядерными зарядами, а затем было решено оснастить их ядерными зарядами. Для оснащения ядерными боезарядами требуются специальные условия, особенно для ракет средней и большей дальности. Так, для ядерных боезарядов требуются щадящая внутренняя температура при входе в плотные слои атмосферы, повышенная прочность корпуса головной части, более низкий уровень вибраций, чем для боезарядов с обычным взрывчатым веществом. Если при летных испытаниях появляются определенные отдельные сигналы при движении боезарядов на высоте 300–600 м, то это могут быть испытания систем подрыва ядерного боезаряда, поскольку обычный боезаряд нет смысла подрывать на такой высоте. По таким сигнальным параметрам можно также определять факт отделения на траектории полета средств преодоления ПРО, которые скорее всего используются для защиты ракет с ядерными зарядами.

Кроме анализа телеметрии целесообразно также вести радиолокационные и оптико-электронные измерения траекторий полета ракет с помощью наземных, морских и авиационных средств разведки (если их местонахождение позволяет сделать это) и космических средств наблюдения. Такими измерениями можно фиксировать моменты отделения средств преодоления ПРО и эксперименты с физическим подрывом обычных боезарядов, имитирующих подрыв ядерных зарядов на большой высоте, и сопоставлять их с данными телеметрии.

Индикация возможности создания ядерных зарядов

Анализ возможностей разработки ядерного оружия странами – членами ДНЯО, не имеющими в настоящее время такого оружия, в значительной степени основан на историческом опыте ядерных государств. На основании этого опыта возможно оценить этапы и сроки создания необходимой производственной базы и ядерных реакторов для получения оружейного урана и плутония, изготовления простейших образцов ядер-

ных взрывных устройств и ядерных боезарядов, которые могут быть размещены на носителях.

Опыт создания ядерного оружия был изложен в практически исчерпывающем виде специалистами Китая на конференции в Шотландии. Там же специалисты Франции представили детально структурированные физические модели трехуровневой индикации процессов обогащения урана и сепарации плутония, изготовления из них металлизированных компонентов, пригодных для создания ядерных боеприпасов. Подобные модели используются экспертами МАГАТЭ. Особое внимание уделяется процессам обогащения урана до 20% и более высокого уровня.

Вместе с тем контролировать процессы разработки собственно конструкции боезарядов крайне трудно, а в странах, не ратифицировавших Дополнительный протокол 1997 г. к гарантиям МАГАТЭ по Договору о нераспространении ядерного оружия (их в настоящее время насчитывается 22), вообще невозможно. Но даже в том случае, если государство ратифицировало Дополнительный протокол 1997 г., контроль может быть крайне затруднен.

Разработка, изготовление и испытания конструкции боезарядов могут вестись тайно в любом технологическом научно-исследовательском институте, центре, в промышленной конструкторской организации, никак не связанных с ядерной инфраструктурой и находящихся от нее вдалеке. Например, одна из таких конструкций была неожиданно обнаружена в Ираке. Масса находившегося в ней боезаряда оценивалась в диапазоне 415–868 кг, ее диаметр – в 600–650 мм. В его состав входил нейтронный инициатор, ядро из высокообогащенного урана (15–18 кг), отражатель из природного урана (100–250 кг), защита из железа (50–200 кг), взрывчатое вещество (250–500 кг) и другие компоненты. Нет никаких оснований считать, что проектные организации в некоторых странах не могли до настоящего времени создать подобные конструкции. Для испытаний такой конструкции все активные составы можно заменить инертными массами, кроме обычного взрывчатого вещества. Подобная конструкция может быть установлена на баллистических ракетах различной дальности. В частности, для этого могут использоваться ракеты меньшей дальности типа «Скад» с дальностью 300–600 км, которые есть в десятках неядерных государств.

Результаты всех выполненных исследований и имеющиеся фактические материалы позволят специалистам МАГАТЭ сосредоточить особое внимание на инспектировании специфической деятельности тех государств, которые вызывают подозрения даже в отсутствие явных нарушений ДНЯО. Вместе с тем при всей теоретической и практической важности выполненных исследований они пока не позволяют сформули-

ровать окончательные выводы о намерении подозреваемых государств создать и развернуть боеспособное ядерное оружие. Для этого необходимы обобщенные ранжированные индикаторы, на основании которых могут приниматься решения о необходимости эффективных мер по противодействию деятельности по созданию ядерного оружия.

Обобщенные индикаторы разработки ядерного оружия

В качестве таких индикаторов могут рассматриваться следующие индикаторы, перечень которых, конечно, не является исчерпывающим:

- Неприсоединение государства к Дополнительному протоколу 1997 г. к гарантиям МАГАТЭ (который расширяет объем предоставляемой Агентству информации и разрешает ему вести поиск и проверку незаявленной ядерной деятельности государства).
- Создание предприятий ядерного топливного цикла (особенно заводов по обогащению урана) при малом количестве действующих и реалистически прогнозируемых ядерных реакторов, что делает такое обогащение экономически нерентабельным для мирных целей.
- Создание других элементов топливного цикла (как сепарация плутония из облученного ядерного топлива) в отсутствие реакторов, работающих на смешанном ураново-плутониевом топливе (МОХ-топливе).
- Отказ от использования услуг зарубежных национальных и многосторонних центров поставки обогащенного урана и ядерного топлива при небольшом количестве действующих ядерных реакторов.
- Накопление значительных запасов обогащенного урана, превышающих потребности имеющихся в наличии ядерных реакторов, способных использовать такое топливо, или при наличии реакторов, которые по международным соглашениям должны использовать только сертифицированное топливо зарубежного производства, а также в отсутствие заводов по фабрикации топливных сборок (твэлов).
- Создание высокозащищенных (подземных) объектов атомной промышленности, которые могут использоваться для наработки оружейных ядерных материалов. (В мировой истории есть только два примера аналогичных подземных проектов атомной энергетики: СССР создал подземную АЭС («Атомград») около Красноярска для наработки оружейного плутония, а КНДР, судя по всему, строит урановый обогатительный комплекс в горных массивах. Оба, безусловно, имели или имеют военное предназначение – производить оружейные ядерные материалы даже в ходе войны, несмотря на удары с воздуха.)

- Разработка и испытания средств доставки, приспособленных для оснащения ядерными боезарядами.
- Исследования и эксперименты, связанные с созданием ядерных взрывных устройств и ядерных боеголовок (конверсия делящихся материалов с переходом их в металлическое состояние и их специфическое форматирование, эксперименты с различными неядерными элементами ядерных взрывных устройств и материалами: бериллием, полонием, тритием, галлием).
- Производство высокообогащенного урана (свыше 20% по содержанию изотопа ^{235}U) под предлогом обеспечения топливом морских атомных реакторов в отсутствие реалистических потребностей в атомном флоте, а также для научно-исследовательских и медицинских нужд в объемах, превышающих такие нужды.
- Строительство объектов, имеющих признаки сооружений для проведения натурных ядерных испытаний.
- Международное сотрудничество вне гарантий МАГАТЭ по передаче ядерных технологий и материалов, в том числе со странами, не являющимися членами ДНЯО.
- Воспрепятствование инспекционной деятельности МАГАТЭ.

***

Задача контроля за эволюцией государств в направлении создания ядерного оружия и средств его доставки является сложной научно-технической проблемой, решение которой требует дальнейших исследований специалистами различных направлений.

МАГАТЭ располагает многими высококвалифицированными аналитиками и инспекторами, но важно оказывать этой организации всестороннюю поддержку на базе исследований, направленных на формирование системы индикаторов, позволяющих целенаправленно определять потенциальные государства – нарушители ДНЯО.

Анализ исторического опыта процессов создания ракетно-ядерного оружия государств «большой пятерки» и других ядерных стран, находящихся вне ДНЯО, и многоуровневая система новых индикаторов ядерной деятельности позволяют формировать обобщенную систему индикаторов создания ядерного оружия. Ее использование позволит получить убедительные доказательства продвижения государств к «красной линии». В результате могут быть приняты консенсусные решения МАГАТЭ и Совета Безопасности ООН по эффективному противодействию распространению ракетно-ядерного оружия.

Глава 4

НОВАЯ РОЛЬ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН В ВОПРОСАХ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗОРУЖЕНИЯ

Как показывает практика, многие проблемы стратегической стабильности не поддаются решению посредством односторонних силовых действий вне правового поля ООН. Такие попытки, силовой произвол, как правило, не приносили искомых результатов, а зачастую усугубляли трудности, демонстрируя контрпродуктивность и бесперспективность ставки на применение силы без санкции Совета Безопасности (СБ) ООН.

С другой стороны, когда государствам – членам мирового сообщества удавалось объединять усилия, взаимодействовать слаженно и целеустремленно в рамках Совета Безопасности ООН, то принудительные действия вкупе с политико-дипломатическими средствами давали позитивные результаты, в том числе позволяли решать сложные разоруженческие и нераспространенческие задачи. Примеры тому – успешная международная операция по ликвидации военно-химического потенциала Сирийской Арабской Республики (САР); подвижки в урегулировании вопросов, связанных с обеспечением исключительно мирного характера ядерной деятельности Ирана; согласованные действия членов СБ ООН по урегулированию ядерного кризиса на Корейском полуострове, которым СБ ООН активно занимается более 10 лет. (Хотя решить ядерную проблему Корейского полуострова еще не удалось, давление санкций ООН существенным образом осложнило создание Пхеньяном ядерных боезарядов, ракет и других вооружений и побуждает его встать на путь сотрудничества с мировым сообществом.) По указанным вопросам в рамках СБ ООН удалось вырабатывать коллективную позицию и наладить дипломатическое взаимодействие. Особый интерес для широкой общественности, обеспокоенной судьбами мира, представляет беспрецедентный разоруженческий проект, осуществленный в Сирии в 2013–2014 гг. при ведущей роли СБ ООН. Он стал ярким примером того, чего можно добиться с использованием возможностей СБ ООН. По этому вопросу удалось выработать подлинно коллективную конструктивную позицию мирового сообщества. Найденные решения были бы полезны при развязывании и других конфликтных узлов.

Неординарная дипломатическая инициатива России

Продолжительное время ситуация в Сирии находится в фокусе внимания мирового сообщества. Начавшееся весной 2011 г. вооруженное противостояние властей и оппозиции вскоре переросло в затяжную гражданскую войну с тяжелейшими последствиями для сирийского народа и региональной безопасности. Следует подчеркнуть, что главенствующую роль в рядах антиправительственных сил в Сирии закрепили за собой террористические и экстремистские группировки, что привело к трагическим последствиям, которые ощущаются далеко за пределами данного региона. Произошло наращивание террористической и экстремистской угрозы в турбулентном регионе Ближнего Востока.

31 августа 2013 г. в пригороде Дамаска Гуте были использованы отравляющие вещества (ОВ). 16 сентября 2013 г. Миссия ООН по расследованию предполагаемых случаев применения химического оружия (ХО) в Сирии представила доклад об инциденте в Гуте, подтвердив информацию о применении зарина и гибели несколько сотен жителей. Виновники атаки не были установлены [1]. Власти САР заявили о своей непричастности к инциденту в Гуте. Тем не менее администрация США, обвинив правительство в применении ОВ, заявила о намерении нанести авиаудары по объектам страны, разбомбить позиции правительственных войск. Возникла угроза военного сценария, который был бы катастрофическим для региона и в целом для международных отношений.

В этой острейшей фазе кризиса Москва взяла на себя лидерство, выступив с дипломатической инициативой поставить арсенал химического оружия САР под международный контроль для последующего уничтожения [2].

В разговоре президента Российской Федерации В. В. Путина и президента США Б. Обамы, состоявшемся 5 сентября 2013 г. «на полях» Санкт-Петербургского саммита «Группы двадцати», была достигнута до-

[1] Доклад Миссии Организации Объединенных Наций по расследованию сообщений о применении химического оружия в Сирийской Арабской Республике, касающийся предположительного применения химического оружия в районе Гуты в Дамаске 21 августа 2013 года. Документ ООН A.67.997-S/2013/553.

[2] Москва предварительно заручилась согласием Дамаска присоединиться к Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (КЗХО) 1993 г. и применять свои обязательства по этой Конвенции до формального (спустя тридцать дней) вступления этого документа в силу для Сирии. 14 сентября 2013 г. Сирия сдала депозитарию – генеральному секретарю ООН – документ о присоединении страны к КЗХО. Одновременно Дамаск заявил, что будет применять Конвенцию сразу, до ее формального вступления в силу для Сирии 14 октября. Практическое уничтожение химоружия в Сирии началось в октябре 2013 г.

говоренность о совместной выработке главами внешнеполитических ведомств России и США предложений по практическому решению проблемы ликвидации сирийского арсенала химоружия. Согласованный документ был представлен мировой общественности в Женеве 14 сентября 2013 г. в ходе совместной пресс-конференции министра иностранных дел России С. В. Лаврова и госсекретаря США Дж. Керри [3].

Россия и США договорились, в частности, заручиться поддержкой деятельности профильной международной структуры – Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО) [4] со стороны СБ ООН, прежде всего по тем вопросам, которые выходят за пределы компетенции самой ОЗХО, а также предпринять совместные шаги в ОЗХО, с тем чтобы эта организация оперативно решала конкретные вопросы уничтожения химических арсеналов САР, определила соответствующие объемы, сроки и процедуры.

Москва и Вашингтон условились поддержать в СБ ООН решения, которые были бы приняты в ОЗХО, разработать дополнительные меры поддержки такой деятельности, отражающие специфику компетенции СБ ООН, прежде всего в части безопасности инспекторов. Они также условились, что любые нарушения процедур ОЗХО, касающиеся арсеналов химоружия САР, должен рассматривать СБ ООН и принимать меры, соразмерные ситуации. В результате позитивного ответственного лидерства двух держав были созданы возможности для принятия скоординированных решений в формате СБ ООН.

Фундаментальный фактор стратегической стабильности

Совет Безопасности ООН занимает центральное место в международно-правовой системе безопасности, несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, является мегарегулятором процессов на нашей планете, связанных с поддержанием стратегической стабильности. Совет Безопасности – единственный орган ООН, наделенный мандатом принимать решения, обязательные к исполнению

[3] Joint National Paper by the Russian Federation and the United States of America. Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons. Sept. 14, 2013 // http://www.opcw.org.

[4] Организация по запрещению химического оружия, профильная международная структура, создана в целях полной ликвидации химического оружия во всем мире. Основная задача этой международной межправительственной организации заключается в проверке уничтожения всего имеющегося химического оружия и принятии мер, направленных на обеспечение того, чтобы химическое оружие больше не производилось. ОЗХО выработала план ликвидации сирийских арсеналов химического оружия, поддержанный Советом Безопасности ООН (в том числе план вывоза компонентов ХО из Сирии и их последующего уничтожения).

всеми, в том числе разрешать проведение мер военного принуждения, «вершить суд и реализовать вердикт»[5].

Он состоит из 15 членов – пяти постоянных (Великобритании, Китая, России, США и Франции) и 10 непостоянных, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на двухгодичный срок. Решения СБ по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти его членов. По всем другим вопросам решения считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов включая совпадающие голоса всех его постоянных членов (право вето постоянных членов СБ ООН). Возможности принятия решений без учета мнения каждого члена СБ Устав ООН не предусматривает. Правило вето каждого постоянного члена – это своеобразный механизм учета интересов ведущих держав, от которых зависит общее состояние безопасности в мире, способ реализации их ответственности за выполнение функций гарантов международной безопасности. СБ – механизм согласования общей стратегии в этой сфере.

Одна из целей Совета Безопасности согласно Уставу ООН – содействовать установлению и поддержанию международного мира и безопасности «с наименьшим отвлечением мировых людских и экономических ресурсов для дела вооружения». В частности, на Совет Безопасности возложена ответственность за формулирование планов создания системы регулирования вооружений для представления их членам организации (ст. 26 Устава ООН). Однако вопрос о формулировании таких планов оказался законсервирован, и до сих пор данное положение Устава не реализовано.

Вместе с тем ход мировых событий обусловил растущую востребованность вовлечения этого главного органа ООН в вопросы контроля над вооружениями, в том числе на региональном уровне. В сфере побуждения к разоружению и нераспространению очень многое предоставлено на усмотрение СБ ООН, что проявилось и в действиях Совета Безопасности в деле ликвидации программы Сирии по химическому оружию. По данному вопросу удалось выработать общую позицию в СБ ООН и наладить конструктивное взаимодействие государств.

Это нашло отражение в оперативно принятой Советом Безопасности 27 сентября 2013 г. резолюции 2118, касающейся постановки под международный контроль и последующей ликвидации сирийской программы химического оружия. Текст резолюции основывается на российско-американских договоренностях, достигнутых в Женеве 14 сентября.

Особого внимания заслуживают положения резолюции, касающиеся роли СБ ООН в обеспечении ликвидации сирийской военной химиче-

[5] Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного суда / Организация Объединенных Наций. Управление общественной безопасности. Нью-Йорк, 2012.

ской программы. В документе определены общие рамки содействия работе ОЗХО по линии СБ ООН включая вопросы обеспечения безопасности международных инспекторов.

Генеральному секретарю ООН поручено подготовить рекомендации по содействию ОЗХО. Поддержано решение Исполнительного совета ОЗХО о процедурах работы в Сирии. Предусмотрено представление регулярных докладов в СБ ООН о ходе реализации принятой резолюции и соответствующих решений ОЗХО.

В резолюции содержатся положения, требующие как от сирийского правительства, так и от всех групп оппозиции в полной мере сотрудничать с ОЗХО и ООН, обеспечивая доступ инспекторов ко всем местам хранения химического оружия и соответствующему персоналу.

Совет Безопасности ООН призвал государства-члены оказывать поддержку, в том числе выделять персонал, предоставлять техническую экспертизу, информацию, оборудование, а также обеспечить финансирование и использование иных имеющихся ресурсов для координации с генеральным директором ОЗХО и генеральным секретарем ООН. Государства – члены ООН были наделены полномочиями получать, контролировать, перевозить, передавать и уничтожать указанное генеральным директором ОЗХО химическое оружие.

Предусмотрено, что любые случаи нарушения процедур по утилизации химического оружия правительством Сирии или силами оппозиции или его применения той или иной стороной будут рассматриваться Советом Безопасности ООН и по ним будут приниматься меры соразмерно тяжести нарушений на основании главы VII Устава ООН.

Таким образом, появилась необходимая правовая основа для реализации задачи постановки под международный контроль сирийских арсеналов ОВ и для их ликвидации, новаторская схема содействия региональному разоружению со стороны ООН.

В документе также были намечены базовые правовые рамки для всеобъемлющего урегулирования сирийского кризиса: «ведомый сирийцами инклюзивный политический процесс», скорейший созыв международной конференции по Сирии (Женева-2), «серьезное и конструктивное участие» в ней всех сторон сирийского конфликта. Так что в целом документ помимо ликвидации ОВ способен послужить делу мирного разрешения сирийского кризиса, равно как и укреплению режима нераспространения ОМУ в мире и ускорению процесса ликвидации его арсеналов в одном из самых нестабильных регионов на планете.

После принятия резолюции 2118 были предприняты конкретные шаги по имплементации положений документа. 16 октября 2013 г. была учреждена совместная миссия ООН и ОЗХО в целях своевременной и безопасной ликвидации сирийского химоружия во главе со спецкоординатором Сигрид Кааг, подотчетной генсекретарю ООН и гендиректору ОЗХО. Совместная миссия базировалась в Дамаске и на Кипре. В нее вошли примерно 100 человек, представляющих ООН и ОЗХО. Ее задачей была практическая работа по содействию вывозу и ликвидации химоружия. Накопленные Сирией арсеналы химоружия включали в себя около 1,3 тыс. т ОВ и прекурсоров (нервно-паралитических ОВ, кожно-нарывного горчичного газа и других токсичных химических веществ) и 1,23 тыс. неснаряженных боеприпасов [6]. Совместной миссии была отведена значительная роль в осуществлении задач по имплементации резолюции СБ ООН [7].

В то время как профильная, техническая работа поручалась ОЗХО, ООН взяла на себя роль, предусматривающую оказание координационной поддержки деятельности ОЗХО в Сирии, обеспечение безопасности в сфере логистики, информационное сопровождение, администрирование, взаимодействие с правительством САР и с группами повстанцев, а также с международными и региональными заинтересованными сторонами.

Секретариат ООН на регулярной основе проводил обзор хода осуществления резолюции 2118 и представлял отчеты Совету Безопасности. По состоянию на 25 июля 2014 г. Совету Безопасности было представлено 10 докладов по вопросам ликвидации сирийского химоружия, выведения из строя мощностей по его производству и деятельности совместной миссии ООН и ОЗХО в этой области [8]. Спецкоординатор совместной миссии регулярно отчитывалась перед СБ ООН о ходе операции по химической демилитаризации Сирии.

В Дамаске был образован и начал функционировать национальный орган по исполнению положений ОЗХО. Инспекторы ОЗХО опломбировали все склады с химоружием и компонентами для его производства.

В процессе химической демилитаризации в Сирии были выведены из строя заявленные мощности по производству химоружия, производственные и иные вспомогательные объекты, предназначенные для подго-

[6] Syria Submits Its Initial Declaration and a General Plan of Destruction of its Chemical Weapons Programme // http://www.opcw.org/news/article/syria-submits-its-initial-declaration-and-a-general-plan-of-destruction-of-its-chemical-weapons-pro/.

[7] About OPCW-UN Joint Mission. Mandate and Timelines // http://www.opcw. unmissions.org.

[8] Tenth monthly report to the United Nations Security Council. S/2014/533. July 25, 2014 // http://www.opcw.unmissions.org.

товки боевых отравляющих веществ (БОВ) к применению. В первоначальной декларации Дамаска, представленной в ОЗХО 24 октября 2013 г., содержались сведения о 12 бывших объектах по производству химического оружия (ОПХО). Все они были выведены из строя в сроки, согласованные с ОЗХО (к началу ноября 2013 г.) [9]. В начале октября 2014 г. Сирия представила в ОЗХО данные о четырех дополнительных ОПХО, которые не упоминались в первоначальной декларации (трех научных лабораториях и одном производственном объекте) [10].

Был осуществлен вывоз из прибрежного района Сирии (Латакии) за пределы страны основных запасов ОВ, компонентов и прекурсоров химического оружия для последующего уничтожения под контролем ОЗХО [11]. Реализация этой сложной задачи потребовала самого деятельного участия и предметного содействия со стороны мирового сообщества. В пользу этого проекта ООН сложился широкий международный консенсус. Совету Безопасности удалось заручиться достаточно широкой политической поддержкой в мировом сообществе: химдемилитаризация САР осуществлялась при активном содействии государств из различных региональных групп [12]. Следует отметить также то обстоятельство, что сирийские власти обеспечили высокий уровень сотрудничества с ООН и ОЗХО.

---

[9] Заводы по производству снарядов и ОВ либо разрушены, либо приведены в негодность. Оборудование, включая машины для заполнения химических боеголовок зарином и другими БОВ, а также сами боеголовки, разрушали кувалдами, бензопилами, бульдозерами.

[10] Завершить операцию по ликвидации указанных объектов намечено к лету 2015 г. под контролем на месте со стороны ОЗХО.

[11] Эксперты ОЗХО сочли, что в условиях военных действий осуществить ликвидацию всех арсеналов химического оружия на территории самой Сирии невозможно. Власти САР дали согласие на вывоз компонентов и прекурсоров химоружия из Центральной Сирии в порт Латакия через горный массив Каламун, контролируемый повстанцами-джихадистами. Утилизация вывезенных химикатов происходила в международных водах Средиземного моря на американском судне «Кэйп Рэй», оснащенном двумя специальными установками по утилизации (нейтрализации) ОВ (уничтожено 600 т химикатов первой категории), а также на предприятиях химической промышленности ряда стран, в том числе Великобритании, США, Финляндии и ФРГ, с фирмами которых ОЗХО заключила соответствующие контракты.

[12] Москва предложила Дамаску помощь в ликвидации арсеналов ОВ на сирийской территории и содействие в вывозе химического оружия за рубеж. Помимо этого Россия предложила финансовое участие в этой операции, осуществила масштабные поставки спецтехники. За счет внесенных Россией в спецфонд ООН по Сирии 2 млн долл. совместная миссия ООН-ОЗХО осуществила необходимые закупки для обеспечения транспортной операции. Кроме того, по поручению ООН силы и средства ВМФ России совместно с китайским, датским и норвежским военными кораблями обеспечивали на протяжении полугода безопасность морской фазы операции по вывозу токсичных веществ из порта Латакия, в том числе слаженность действий личного состава и техники различных стран.

В сфере безопасности возникали серьезные проблемы. Специалистам ОЗХО пришлось работать в зоне боевых действий впервые со времени основания организации в 1997 г. Бои в Сирии мешали работе экспертов в местах, путь к которым проходит по территориям, подконтрольным повстанцам, подвергая испытанию способность СБ выполнить свой мандат [13]. Со стороны экстремистов была создана реальная угроза транспортным конвоям. Тем не менее уже к 4 апреля 2014 г. было вывезено и уничтожено в местах хранения 59% имевшихся у САР запасов компонентов и прекурсоров химоружия. А 23 июня 2014 г. из порта Латакия была вывезена последняя их партия [14]. Это означало, что 100% заявленных сирийских токсичных химикатов либо ликвидированы на месте, либо вывезены из страны для последующего уничтожения, а территория Сирии освобождена от химоружия. Согласно данным ОЗХО по состоянию на 22 сентября 2014 г. было ликвидировано 97,6% токсичных химикатов, связанных с программой по химическому оружию САР (1276,2 т) [15].

Пример для подражания

Сирийское химическое разоружение актуализирует вопрос об универсализации КЗХО. САР стала 190-м государством, присоединившимся к КЗХО, но вне Конвенции еще остаются Египет и Израиль. Сирийский прецедент стал фактором, побуждающим эти страны последовать примеру САР.

Успех ооновского проекта химического разоружения САР говорит о том, что ставка на урегулирование острых вопросов стратегической

[13] В определенные периоды антиправительственные силы контролировали до трети территории страны. В Сирии сохраняется возможность применения ОВ террористическим группировками. В июле 2014 г. боевики «Исламского государства Ирака и Леванта» захватили хранилище химического оружия в Ираке, расположенное в 90 км к северо-западу от Багдада. Это представляет серьезнейшую угрозу и для соседних стран, в том числе Сирии. СМИ сообщали о неоднократном применении боевиками хлора в качестве химоружия в этой стране.

[14] 100% of declared chemical weapons materials destroyed or removed from Syria. June 23, 2014 (http://www.opcw.unmissions.org).

[15] Работа по нейтрализации оставшихся менее токсичных сирийских химикатов (второй категории) продолжалась в сентябре 2014 г. на химзаводах Финляндии и Великобритании. Таким образом, «сирийское химическое досье» утратило чрезвычайный характер. Теперь эта тематика должна рассматриваться в обычном порядке в рамках ОЗХО. Кстати, формально Совместная миссия ООН и ОЗХО по химическому разоружению САР завершила работу 30 сентября 2014 г. К этому сроку удалось уничтожить весь арсенал БОВ и их компоненты общим объемом около 1300 т. Destruction of Syrian Arab Republic Chemicals // http://www.opcw.org/special-sections/syria/destruction-statistics/.

стабильности в формате СБ ООН оправдала себя. Принципиально важно, что успешное завершение химической демилитаризации Сирии достигнуто коллективной работой, солидарными действиями государств-членов в полном соответствии с международно-правовыми нормами, принципами Устава ООН и на основе равноправия и взаимного учета интересов.

Следует подчеркнуть, что в отношении Сирии Совет Безопасности впервые в своей деятельности взял на себя весьма конкретные разоруженческие функции включая организацию и проведение масштабной международной морской операции по вывозу компонентов и прекурсоров химоружия из страны, обеспечение безопасности разоруженческой деятельности, разнообразные меры по поддержке деятельности ОЗХО. Он также принял участие в мониторинге процесса ликвидации военно-химического потенциала Сирии (в последнем случае совместно с ОЗХО).

Химическая демилитаризация в Сирии, осуществленная при непосредственном содействии СБ ООН, – пример оперативного решения сложной разоруженческой проблемы, имеющий принципиальное значение в плане имплементации КЗХО, укрепления международного режима нераспространения ОМУ и разоружения, так как дело касается ликвидации крупных арсеналов БОВ в одном из самых нестабильных регионов на земле.

Создан прецедент ликвидации ОМУ в государстве при глубоком вовлечении в этот процесс Совета Безопасности ООН, реализована специфическая компетентность СБ. Важны организационная и политическая стороны дела.

Сирийская модель химического разоружения может быть востребована в случае необходимости проведения аналогичной международной операции во внутренне нестабильных государствах. Наработанная схема содействия разоружению со стороны ООН будет весьма уместна, когда для радикального международного разоружения сложится благоприятная ситуация.

Принятие резолюции 2118 и ее практическая имплементация важны и в более широком плане: данный прецедент показал, чего можно добиться политико-дипломатическими средствами, задействованием возможностей СБ ООН в деле поддержания стратегической стабильности в мире. Наработана практика организации многостороннего взаимодействия в интересах разоружения в сфере ОМУ. Этот уникальный опыт призван помочь выработать конструктивную модель внешнего содействия региональному разоружению и будущих действий СБ ООН в данной области.

В случае с химическим оружием Сирии Совет Безопасности ООН сумел продемонстрировать способность адекватно реагировать на острый

вызов международной безопасности, что пока позволило избежать военного сценария, который имел бы крайне негативные последствия для региона и в целом для международных отношений. Это серьезное напоминание о необходимости вернуться к попыткам использования всей широты юридических полномочий СБ по принуждению для общего урегулирования сирийского кризиса и решения других острых вопросов стратегической стабильности, затрагивающих вопросы поддержания международного мира и безопасности.

На повестке дня – полноценное задействование возможностей СБ ООН

Масштабность и многоаспектность угроз региональной и глобальной стабильности в обозримый период таковы, что со многими вызовами в этой сфере мировое сообщество может справиться только при наращивании и полноценном задействовании возможностей СБ ООН. Отсюда релевантность и востребованность Совета Безопасности ООН в полицентричном мире.

Сегодня, к сожалению, Совет Безопасности ООН расколот: с одной стороны – Россия и Китай, с другой – страны Запада, а между ними непостоянные члены из развивающихся государств, примыкающие то к одним, то к другим.

Механизм СБ ООН не всегда работает эффективно. Его возможности используются недостаточно. Более того, задачи реализации потенциала СБ ООН в интересах поддержания стратегической стабильности отодвинуты на периферию. Понятно недовольство мировой общественности состоянием управляемости международной безопасностью.

Резкое ухудшение отношений между Россией, с одной стороны, и США, рядом других стран Запада – с другой, произошедшее в последние годы в связи с обострением украинского кризиса, поставило под угрозу международное сотрудничество по вопросам стратегической стабильности. Противостояние России и Запада чревато срывом их взаимодействия в борьбе с распространением ОМУ и терроризма, с другими вызовами региональной и глобальной стабильности (соответствующие программы сотрудничества уже заморожены). Расшатываются основы стратегической ядерной стабильности. Реальна перспектива разрушения действующей системы договоров об ограничениях и контроле над вооружениями.

По пессимистическому сценарию возможна эскалация противостояния. Ее жертвой может стать и стратегическое взаимодействие в

формате СБ ООН, что поставит под вопрос способность ООН реагировать на кризисы глобальной безопасности.

В то же время распространение ОМУ, терроризма, инфекционных заболеваний, а также масштабные природные и техногенные катастрофы, надвигающиеся другие бедствия (чрезмерная нагрузка на биоресурсы, астероидная опасность, климатические изменения и др.) несут в себе мощнейшие вызовы стратегической стабильности. При таких обстоятельствах остро обозначилась потребность в организации эффективных скоординированных действий всего мирового сообщества под эгидой ООН, в радикальном повышении качества глобального управления международной безопасностью.

Этому объективному запросу полностью отвечает совершенствование работы Совета Безопасности ООН, полноценное задействование его уникальных правовых полномочий и организационных возможностей принуждения для разрешения кризисов глобальной безопасности. Правда, ситуация в мире резко усложнилась, но Совет Безопасности и в новых условиях – адекватный инструмент мирового сообщества с точки зрения современных задач, если им пользоваться, как договорились при создании ООН. То есть решать все критически важные вопросы международной безопасности с общего согласия пяти постоянных членов, должным образом выполняющих свои обязательства по Уставу ООН.

Ответственным силам в составе мирового сообщества предстоит немало поработать, чтобы укрепить существующее международное право, восстановить взаимное доверие, высокую динамику взаимодействия в рамках СБ ООН, подчинить частные геополитические интересы императивам укрепления стратегической стабильности в мире.

Преодоление кризиса в отношениях России и США и стагнации в деле контроля над вооружениями, прорыв великих держав к стратегическому партнерству в интересах общей безопасности зависят от их способности прекратить противостояние, придерживаться единообразно понимаемых принципов мироустройства и международных правил поведения в полицентричном мире, в полной мере осознать необходимость разумного самоограничения и приоритет задач общей безопасности перед другими интересами и мотивами.

Императивы многостороннего конструктивного взаимодействия в рамках СБ ООН на этом направлении (в том числе его приоритетность во внешней политике России) будут возрастать по мере расширения спектра общих угроз и необходимости противостоять им коллективными усилиями.

Знаменательно, что в обновленной Концепции внешней политики Росии в качестве одной из основных целей внешнеполитических усилий обозначено активное продвижение курса на всемерное укрепление международного мира, всеобщей безопасности и стабильности «при центральной координирующей роли ООН как основной организации, регулирующей международные отношения»[16]. Такой стратегический ориентир предполагает заинтересованность в укреплении ООН, во взаимодействии с мировым сообществом, упор на активизацию работы СБ ООН, на максимально эффективное использование его совокупного потенциала. Востребованы энергичные инициативы на этом направлении обеспечения стратегической стабильности, лидирующее участие России в этом процессе.

Скорее всего Совет Безопасности будет востребован не только как инструмент решения проблем стратегической стабильности политико-дипломатическими средствами, но и как авторитетный легитимный инструмент принуждения, в том числе для пресечения доступа террористов к ОМУ.

С учетом отмеченных выше тенденций необходимо вновь рассмотреть вопросы выделения в распоряжение СБ контингентов национальных сил, оперативного задействования коллективного силового компонента принуждения, особенно мобильных сил быстрого реагирования, контртеррористических контингентов. Целесообразно заблаговременно и предметно заняться вопросами реанимации Военно-штабного комитета СБ ООН, наделения его дополнительными функциями и придания ему весомой роли в сфере обеспечения мировой стратегической стабильности [17]. Решение указанных вопросов отвечает потребностям XXI в. Оно важно для обеспечения адекватного реагирования ООН на существующие и надвигающиеся вызовы в сфере поддержания стратегической стабильности в полицентричном мире. Положения, касающиеся укрепления центральной координирующей роли СБ ООН в управлении международной безопасностью и регулировании вооружений, уместно включить в глобальную стратегию развития на период после 2015 г., формируемую в рамках ООН, и направить на их реализацию основные дипломатические усилия.

[16] Концепция внешней политики Российской Федерации // http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F.

[17] *Калядин А.* Совет Безопасности и функции контроля над вооружениями // Пути к миру и безопасности. 2013. № 2 (45).

Глава 5

ЭВОЛЮЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ СОВРЕМЕННОЙ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТОВ

С 1948 до 2014 гг. Организация Объединенных Наций провела в разных концах планеты и на разных континентах 68 операций по установлению и поддержанию мира. В настоящее время ООН продолжает руководить 15 продолжающимися на сегодняшний день миротворческими операциями и одной политической миссией (UNAMA, Афганистан), осуществляемыми под руководством Департамента миротворческих операций (ДМТО). Готовится проведение двух новых операций в 2015 г.

В современных операциях ООН (по данным на первую половину 2014 г.) участвуют 118 634 человека, в том числе 97 970 военных и полицейских, причем контингенты предоставлены 120 странами. В контингентах сил ООН 83 231 военный, 12 913 полицейских и 1829 военных наблюдателей. По сравнению с прежними десятилетиями заметно вырос не только полицейский, но и гражданский компонент: помимо 5128 представителей международного гражданского и дипломатического персонала он включает 11 694 представителей местного гражданского персонала из самих конфликтных регионов. Гражданский состав в миссиях ООН представляет 166 стран [1].

За шесть десятилетий, прошедших с начала первых операций ООН, в них погибли 3172 военных и гражданских представителей ООН, не говоря уже о десятках тысяч (а иногда и сотнях тысяч) жертв самих конфликтов, которые пытались урегулировать международные посредники. В сентябре 2014 г. боевикам радикальной исламистской группировки «Джабга ан-Нусра» удалось на сирийско-израильской границе после ожесточенных боевых действий взять в плен 44 военнослужащих из состава миротворческого контингента ООН (UNDOF) и блокировать на Голанских высотах еще 40 филиппинских солдат-миротворцев. Этот факт стал очередной иллюстрацией боевого и жесткого характера современного миротворчества.

Международное миротворчество в узком смысле слова – это система операций ООН в конфликтных регионах, осуществляемых от имени мирового сообщества на основе принципов шестой (посредничество и

[1] Данные предоставлены дирекцией ДМТО ООН по состоянию на июль 2014 г.

поддержание уже достигнутого мира) и седьмой (силовое установление мира) глав Устава ООН.

В широком смысле под международным миротворчеством в последние два десятилетия стали понимать все формы международного коллективного вмешательства (со стороны государств, коалиций, международных глобальных и региональных организаций) в конфликты с целью их урегулирования и/или разрешения.

Система коллективных операций государств в конфликтных регионах начала складываться в конце 40-х годов XX в. вскоре после создания ООН. При этом наряду с операциями собственно ООН постепенно сложилась *практика вмешательства в конфликты (в том числе силового) со стороны региональных организаций.* Такие операции проводили Африканский союз (и другие африканские субрегиональные организации, в частности, Организация экономического сотрудничества западноафриканских государств – ECOWAS, Сообщество развития Юга Африки – SADC), Организация американских государств, а в Европе – Европейский союз, НАТО и СНГ. В настоящее время Коллективные миротворческие силы создала Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Поэтому подлинный масштаб коллективного вмешательства в конфликты со стороны международного сообщества можно оценить, лишь объединив статистику по операциям ООН и других международных организаций.

Вовлечение в миротворчество региональных межгосударственных организаций

По последним обобщенным данным [2] на начало 2014 г., в 2013 г. во всех операциях по поддержанию мира и политических миссиях в конфликтных регионах со стороны ООН и региональных межгосударственных организаций приняли участие 243 тыс. военных, полицейских и представителей гражданского персонала. Это на 27 тыс. меньше, чем в 2012 г., но уменьшение обусловлено практически полностью выводом части военного персонала НАТО (в количестве 40 тыс.) из Афганистана, что означает, что совокупное количество персонала в остальных операциях не уменьшилось, а выросло на 13 тыс. человек.

[2] Обобщены официальные данные Департамента миротворческих операций ООН (Fact Sheet, November 30, 2013), данные исследовательской программы Университета Джорджа Вашингтона на 21 января 2014 г., структур Европейского союза, а также данные Берлинского центра миротворческих операций ZIF.

Около половины общего числа миротворцев – это участники 15 миротворческих операций и одной политической миссии, которые ведет Департамент миротворческих операций ООН (118 634 человека). Вторая половина – участники операций региональных организаций и разнотипных политических миссий в конфликтных регионах, которые не подпадают под квалификацию «миротворческие операции ДМТО ООН», в том числе операции под командованием НАТО в Афганистане и Косово, а также операции Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – 16 миссий, Европейского союза – 17 миссий, Африканского союза и ECOWAS – 4 миссии и др. Таким образом, масштаб участия региональных межгосударственных организаций (к которым относятся, в частности, ЕС, Африканский союз, НАТО, ОБСЕ, ОДКБ и др.) в миротворческой деятельности по масштабу контингентов сегодня сопоставим с собственными миротворческими операциями ООН.

В операциях НАТО (по мандатам ООН в Афганистане и Косово) участвуют 92 192 человека (включая 91 138 военных). В операциях африканских региональных организаций (Африканского союза, ECOWAS и SADC) участвуют 25 572 человека (включая 23 750 военных). В 17 операциях Европейского союза участвуют 5014 человек (включая 2891 военного, 932 полицейских, 1191 представителя гражданского персонала). В политических миссиях ОБСЕ в настоящее время участвуют 457 человек.

Утвержденный бюджет миротворческих операций ООН (на период с 1 июля 2013 г. по 30 июня 2014 г.) составляет 7540 млн долл., и этот особый бюджет на «миротворчество» по-прежнему больше, чем все остальные статьи бюджета ООН вместе взятые.

Расширение практики мирных операций международных организаций в конфликтных регионах, все более широкое подключение к ним региональных межгосударственных организаций служит основанием развития миротворческого потенциала России и ОДКБ с учетом основных тенденций мирового миротворчества.

Участие СССР/России и других держав и регионов в международном миротворчестве

Советский Союз/Россия участвуют в разных формах в операциях ООН с 1960-х годов. Это участие достигало пика в середине и второй половине 1990-х годов, когда российские военные в количестве до полутора тысяч человек единовременно (а с учетом ротации – и более трех тысяч

человек) принимали участие в операциях по урегулированию ситуации в Боснии и Косово (рис.1).

В 2014 г. Россия предоставила в миротворческие контингенты ООН 103 человека, в том числе 36 полицейских, 63 военных наблюдателя (UN Military Experts on Mission), четыре участника собственно военных контингентов [3]. Динамика участия российских представителей в контингентах ООН с 2001 по 2013 гг. отражена на рис. 1.

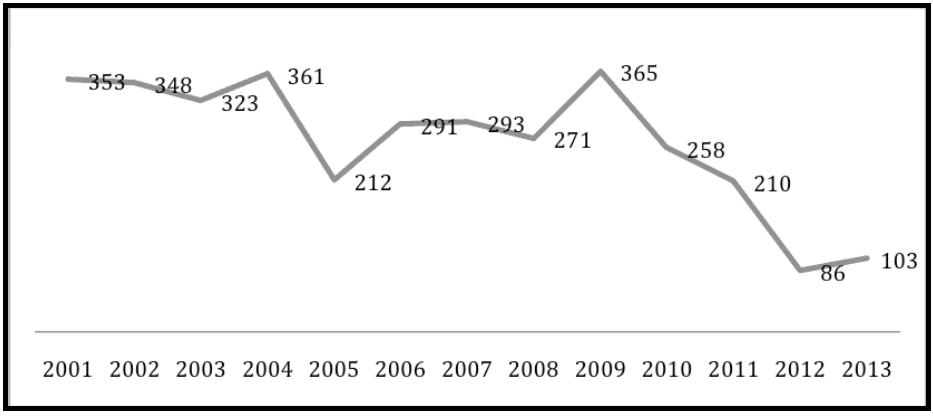

Рис. 1. Количество представителей России в миротворческих операциях ООН

Разные державы и континенты демонстрируют весьма различную динамику участия в операциях ООН. Тенденции снижения российского участия в целом соответствуют тенденциям участия других постоянных членов Совета Безопасности ООН (за исключением КНР, которая в последнее пятилетие демонстрирует повышение интереса к участию в миротворчестве и сегодня имеет в миротворческих операциях ООН 2186 человек).

США, Франция, Великобритания, как и Россия, в рамках своей деятельности в СБ ООН концентрируются на политической стороне миротворчества – согласовании общих решений об операциях, их направленности и содержании мандатов. Особый случай составляют войска США в Афганистане, а помимо контингента в Афганистане Вашингтон направляет для участия в других операциях ООН всего 114 человек, Великобритания – 282, Франция – 957 человек.

В предоставлении контингентов сегодня (как, собственно, и в последние десятилетия) традиционно большую роль играют Индия (7837 человек), Пакистан (8232), Бангладеш (7933), ряд развивающихся

[3] Здесь и далее в этом разделе приведены данные ДМТО ООН на январь 2014 г.

стран (Эфиопия, Гана, Руанда, Сенегал, Чад и др.), а также такие динамично наращивающие свое мировое присутствие страны, как Бразилия (1755), ЮАР (2187), Иордания (3293), Индонезия (1697 человек) и др. При этом в ООН не прекращаются дебаты о несправедливости ситуации, когда одни (развитые) страны принимают все политические решения об операциях, а другие (развивающиеся) страны поставляют солдат, участвующих и погибающих в них.

Доктринальная трансформация принципов миротворчества

Одной из тенденций двух последних десятилетий стало образование *коалиций государств*, которые от имени международных организаций (или по собственному коллективному решению) реализовали международный мандат на посредничество, урегулирование или вмешательство (например, коалиции при лидерстве США в операциях в Ираке и Афганистане, коалиция во главе с Австралией в операции ООН в Восточном Тиморе, коалиция во главе с Францией в операции в Ливии и др.).

Ряд государств, в частности, США, создали собственные доктринальные документы по миротворческим операциям [4]. США, в отдельных случаях Россия и другие государства стали применять понятие «миротворчество» для описания некоторых государственных или межгосударственных действий в конфликтных регионах, даже если эти действия не подкреплены мандатом ООН или региональной международной организации.

Россия, например, квалифицировала как миротворческие операции применение вооруженных сил в качестве «третьей силы» в конфликтах на территории другого государства на основании межгосударственного соглашения в отсутствие мандатов ООН, ОБСЕ или СНГ (операции на основе межпрезидентских соглашений 1992 г. в Приднестровье/Молдавии и Южной Осетии/Грузии). Миротворческими операциями (хотя и в отсутствие прямого мандата ООН) Россия считает операции по мандатам СНГ в 1992–2000 гг. по прекращению гражданской воны в Таджикистане и в 1994–2008 гг. по мандату СНГ в Абхазии/Грузии.

Поскольку в отличие от «классических» межгосударственных войн и конфликтов все большее количество современных конфликтов носит немеждународный характер, происходит внутри государств или включает негосударственных акторов, *миротворческие операции все теснее переплелись с вмешательством мирового сообщества (или его членов) во*

[4] См., например: Guide for Participants in Peace, Stability and Relief Operations / US Inst. of Peace Press. Washington, 2007.

внутренние дела государств. Остро встал вопрос о легитимности/нелегитимности разных типов и форм вмешательства.

Понятие международного (многостороннего) миротворчества трансформировалось. В наиболее современных разработках Департамента миротворческих операций ООН [5] и в резолюциях ООН по вопросам конфликтов вводится «зонтичное» понятие «peace operations» (переводимое на русский язык в официальных документах ООН и как «мирные операции», и как «операции в пользу мира»), которое охватывает все типы операций в конфликтных регионах начиная от предупредительных действий по предотвращению конфликта (в том числе операции по установлению и поддержанию мира) и заканчивая операциями по постконфликтному урегулированию, стабилизации и восстановлению инфраструктуры мирной жизни.

Вмешательство в конфликты с применением военной силы и проблема легитимности

Принципы и практика использования международными организациями военной силы в конфликтах за последние два десятилетия изменились до неузнаваемости. Обозначились заметные противоречия в подходах России и других стран (прежде всего США) к целям, характеру и легитимности вмешательства в конфликты на чужой территории, в том числе в конфликты на территории новых независимых государств.

Вместо единой практики миротворчества ООН по мандатам Совета Безопасности, в котором в равной мере и совместно участвовали бы страны Востока и Запада, к настоящему времени сложились несколько все дальше расходящихся друг от друга моделей международного вмешательства в конфликты.

Первая – это *продолжение «классического» миротворчества ООН по мандатам (политическим решениям) Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи ООН,* где есть свои неудачи (Руанда, Сомали) и свои общепризнанные удачи (например, Восточный Тимор, который после миротворческой операции вступил 191-м членом в ООН).

Вторая – *вмешательство в конфликты со стороны региональных организаций и коалиций стран по мандатам таких региональных организаций в отсутствие мандата ООН*. Введение войск международной коалиции в Ирак в 2003 г. в отсутствие мандата ООН – не единственный и не

[5] Миротворческие операции ООН. Принципы и руководящие указания / ООН, ДМО. [Б. м.], 2008.

первый случай: за последние два десятилетия не менее десяти раз происходили военные вмешательства великих держав и региональных организаций в конфликты без мандата ООН. Действия без мандатов ООН осуществляли и НАТО, и США, и Россия, и СНГ. Причем по инерции холодной войны военное вмешательство в ряд конфликтов со стороны США, НАТО и стран Запада, с одной стороны, и вмешательство в иные конфликты со стороны России и СНГ, с другой стороны, все дальше расходятся и взаимно не признаются «настоящим миротворчеством».

Запад не признает легитимным миротворчеством, особенно после введения российских войск в Грузию в августе 2008 г., предшествующие действия по мандатам СНГ в Таджикистане и Абхазии, а также действия России по двусторонним соглашениям в Молдавии и Южной Осетии/ Грузии.

Россия не признает правомерными действия Запада и особенно НАТО в отношении Союзной Республики Югославии в 1999 г. и действия США и Великобритании с союзниками против Ирака без мандата ООН в 2003 г. (до получения мандата СБ ООН).

Апогея взаимная критика военного вмешательства в конфликты достигала в 1999 г., когда Россия жестко критиковала Запад и НАТО за бомбардировки Белграда без мандата ООН в течение 11 недель. Тогда Россия прерывала на год программу «Партнерство во имя мира» и всякое военное сотрудничество с НАТО, отношения оказались отброшенными на уровень 1993 г. Военное вмешательство в Косово стало совместным – НАТО и России.

По вопросу проведения операции коалицией западных стран в Ливии в 2011–2012 гг. Россия, как известно, воздержалась при голосовании в СБ ООН и сохранила особое мнение относительно легитимности действий международной коалиции, содействовавших смене политического режима в этой североафриканской стране. Предметом серьезных дебатов остается вопрос, можно ли считать легитимным использование военной силы международной коалицией в Ливии, когда мандат ООН был сформулирован как «защита мирного населения» и установление над страной «зоны, свободной от авиационных полетов», а в результате в ходе операции (хотя и не собственно международным контингентом) был убит политический лидер страны и сменен политический режим.

Наконец, Россия в СБ ООН заблокировала возможность международного вмешательства в гражданскую войну в Сирии в 2012–2014 гг. и (совместно с западными державами) помогла нахождению невоенного решения для проблемы уничтожения арсенала сирийского химического оружия.

В практике международного вмешательства в конфликты уже не раз бывали случаи, когда операция по гуманитарному вмешательству начинается одной из сторон или коалицией стран раньше, чем «поспевает» коллегиальное решение, мандат, со стороны международного сообщества. Собственно, именно так было с началом операции НАТО по принуждению С. Милошевича к изменению политики в Косово в 1999 г., которая только через три месяца после начала получила международный мандат в форме резолюции СБ ООН. Так же было и с операцией международной коалиции, вошедшей в Ирак в 2003 г., когда резолюция СБ ООН, легитимировавшая операцию, подоспела только после взятия Багдада. В первом случае Россия, Китай, Индия и ряд других стран, во втором случае Россия, Франция, Германия и некоторые другие государства активно возражали против использования силы без получения разрешения со стороны СБ ООН. Однако после нескольких месяцев согласований и дипломатических баталий операции все-таки получали оправдание со стороны мирового сообщества и сохраняли статус «операций мирового сообщества» или «операций с ведома и при поддержке ООН».

Перспективы решения миротворческих задач в системе международной безопасности

На настоящий момент ни в Евразии в целом, ни в регионе новых независимых государств не существует единой системы кризисного реагирования и урегулирования конфликтов. Поле миротворчества не сводится к деятельности ООН, а включает взаимно критикуемые и подчас взаимно не признаваемые миротворческие механизмы и подходы различных групп стран и организаций.

Фактически любая новая система (архитектура) международной безопасности в Евразии, не говоря уже о миротворческой деятельности на других континентах, должна будет в миротворческой сфере решить ряд взаимосвязанных задач:

- налаживание системы конфликтогенного мониторинга и превентивных предотвращающих вооруженный конфликт действий, превентивной дипломатии;
- эффективное международное посредничество, в том числе совместные миссии нескольких международных организаций;
- совершенствование коллективной системы принятия политических решений по вмешательству в конфликты (проблема легитимации вмешательства);

- создание и поддержание гибкого арсенала средств вмешательства (от гуманитарной помощи до военной силы);
- решение проблемы постконфликтного урегулирования, стабилизации, гуманитарной помощи, восстановления мирной жизни в конфликтном регионе;
- содействие в ликвидации корней конфликта (социальных, экономических, политических и др.) в целях предотвращения его возобновления.

Далеко не очевидно, что все эти задачи решаемы с помощью и в рамках одного организационного формата Департамента миротворческих операций ООН. Скорее следует признать, что международные системы кризисного реагирования и конфликтного урегулирования должны быть составными – реалистично включать элементы и уже существующие ресурсы разных международных организаций, распределять между ними и координировать соответствующие функции.

Практика международного (в том числе силового) вмешательства в конфликты ширится, приносит разным державам политические результаты и дивиденды. Ряд международных организаций, в том числе ООН, НАТО, ЕС, СНГ/ОДКБ на современном этапе создали или создают новые инструменты конфликтного урегулирования с силовыми компонентами. НАТО в 2006–2007 гг. сформировало Силы ответного реагирования (NRF – NATO Response Force) в количестве 20 000 человек. Европейский союз развивает собственные Силы быстрого реагирования в форме оперативно-тактических групп (CJTFs по 1500 человек в группе). СНГ/ОДКБ сформировали сначала Коллективные силы быстрого развертывания для Центральной Азии, затем, с 2009 г., Коллективные силы оперативного реагирования и, наконец, в 2012–2013 гг. Коллективные миротворческие силы ОДКБ (в количестве 3600 человек).

Задача России и Запада – сделать шаг навстречу друг другу в преодолении взаимного непризнания миротворческих действий. Необходимо уметь видеть спорные ситуации глазами другой стороны, искать совместные либо взаимоприемлемые формулы использования военной силы в конфликтах.

Несмотря на кризис отношений Россия-НАТО в 2014 г. в связи с событиями на Украине и в Крыму, миротворческое взаимодействие России и стран Запада в конфликтных регионах остается достаточно вероятной среднесрочной перспективой. Ни Россия, ни Запад не намерены отступаться от попыток урегулирования с учетом собственных интересов

одних и тех же конфликтных ситуаций (на Южном Кавказе, в Молдавии, в Центральной Азии, на Украине, вокруг Ирана, на Ближнем Востоке).

При этом роль Организации Объединенных Наций как единственной межгосударственной организации универсального глобального представительства в сфере обеспечения международного мира и безопасности остается уникальной. Россия это в полной мере признает, сохраняет приверженность развитию несиловых механизмов урегулирования конфликтов и активно взаимодействует с ООН в обеспечении международной стабильности и мира.

Глава 6

ВОЕННЫЙ ФАКТОР В ПОЛИТИКЕ БАРАКА ОБАМЫ

После американского курса 1990-х и начала 2000-х годов, ориентированного на «однополярный мир», так называемая доктрина Обамы, в общих чертах изложенная в его написанной еще до президентских выборов книге «Дерзость надежды»[1], основывалась на критическом отношении к проводившейся ранее политике. Барак Обама обещал, что будет добиваться более справедливого миропорядка, с бóльшим учетом нужд других стран, сделает переговоры, дипломатию основным путем решения международных проблем, выступал за укрепление международного права, совершенствование международных институтов, а военную силу называл лишь крайним средством. При этом Барак Обама обещал сохранить приоритет борьбы с терроризмом, закончить войну в Ираке и Афганистане, начать переговоры с Ираном, сформировать базу для долговременного решения палестино-израильского конфликта, добиться прогресса в ядерном разоружении. Он собирался улучшить отношения с Россией, преодолев тупик, в котором они оказались при предыдущей администрации, и подчеркивал значение сотрудничества с Россией в решении мировых проблем.

Россия как «серьезная проблема» для США: от партнерства к антагонизму?

К концу первого срока пребывания на посту президента провозглашенная Обамой политика «перезагрузки» могла приводиться его сторонниками как один из основных успехов его правления. Был подписан новый Договор СНВ, активизированы дальнейшие совместные усилия по контролю над вооружениями и нераспространению, стороны взаимодействовали по проблеме Ирана и Северной Кореи, благодаря чему Соединенным Штатам удалось добиться через Совет Безопасности ООН одобрения санкций в отношении Ирана и Кореи с целью побудить их соблюдать режим нераспространения и наказать за его нарушения. Американская администрация не продолжила практику расширения НАТО, пересмотрела и ограничила программу размещения американской ПРО в Европе, чтобы доказать, что европейская система ПРО не будет нацелена против России.

[1] *Обама Б.* Дерзость надежды: Мысли о возрождении американской мечты. СПб.: Азбука-классика, 2008.

США смогли заручиться содействием России в осуществлении операции в Афганистане, получив возможность осуществлять через российскую территорию транспортировку сначала нелетальных военных грузов, а после заключения соглашения в июле 2009 г. – вооружений и военной техники. В соответствии с двусторонней договоренностью начались поставки в Афганистан российских вертолетов, запасных частей и оборудования. Было продолжено сотрудничество по обеспечению безопасности хранения в России ядерного оружия и ядерных материалов. В рамках созданной Российско-американской президентской комиссии осуществлялось взаимодействие по широкому кругу тем от культуры до военно-политических вопросов включая выработку совместных мер по борьбе против терроризма.

Были активизированы контакты между военными обеих стран, в том числе диалог представителей высшего командования. Подразделения российских ВДВ участвовали в антитеррористических учениях в США. Проводились совместные учения флотов России, США и других стран в Средиземном море и на Тихом океане, осуществлялось сотрудничество по борьбе с пиратством у побережья Сомали. Российские и американские ВВС совместно отрабатывали тактику противодействия террористам в ситуации захвата военных кораблей. Осуществлялись обмен опытом в области реформирования вооруженных сил и программа обмена между военными академиями двух стран.

Политики и эксперты, в том числе в Соединенных Штатах, в двустороннем и многостороннем форматах широко обсуждали идею создания единого пространства евро-атлантической безопасности от Лиссабона до Владивостока, которое включало бы и страны бывшего Советского Союза, оставшиеся за пределами европейских институтов безопасности после распада СССР. В ноябре 2010 г. на саммите Совета Россия-НАТО была заявлена цель выйти на формирование общего пространства мира, безопасности и стабильности в Евро-Атлантическом регионе. Был взят курс на «объединение ресурсов» НАТО и России: реализацию проектов по практическому сотрудничеству, таких как создание аппаратуры по детекции самодельных взрывных устройств, отработка механизмов по координации действий, стандартизация вооружений и военной техники, поиск и спасение на море, военная медицина и др.

Однако параллельно происходило нарастание российско-американских противоречий: в Москве обвинили Хиллари Клинтон в подстрекательстве протестных акций 2011–2012 гг., а затем был принят закон, в соответствии с которым российским организациям, получающим хотя бы

частичное иностранное финансирование, было предписано признать себя «иностранными агентами». Американскому агентству международного развития (USAID) было предложено покинуть Россию. В США был принят «закон Магнитского». Все это вместе, а затем бомбардировка авиацией США и их союзников Ливии в марте 2011 г. с превышением прерогатив мандата ООН привели к значительному охлаждению между двумя странами.

Вскоре украинский кризис до крайности обострил российско-американские отношения. Протесты на Майдане зимой 2013–2014 гг., вызванные отказом президента Януковича в последний момент подписать соглашение об ассоциации с Евросоюзом (которое украинские власти до этого всячески пропагандировали на протяжении более полутора лет), завершившиеся бегством Януковича и насильственной сменой власти на Украине, были восприняты российским руководством как инспирированные Западом и в первую очередь США [2]. Последовал российский «ответ» в виде присоединения Крыма и поддержки ополчения на юго-востоке Украины в противостоянии с Киевом, который отреагировал применением войск и военизированных контингентов для подавления движения.

События на Украине и российская реакция на них оказались неожиданностью для Запада. В американском политическом сообществе события на Майдане считают результатом волеизъявления украинского народа, выступившего в пользу евроинтеграции и против коррумпированных властей. С точки зрения большинства западных политиков и экспертов именно Россия присоединением Крыма и затем поддержкой ополченцев на юго-востоке Украины разрушила ту систему международных отношений и международного права, которые выстраивались на протяжении двадцати лет, противопоставив себя западному миру и, шире, всему международному сообществу. Барак Обама вынужден был оправдываться и демонстрировать тем бóльшую жесткость перед своими более воинственными внутренними оппонентами, как в конце 1970-х годов другой демократический президент Джимми Картер – приверженец разрядки и ограничения стратегических вооружений – после ввода советских войск в Афганистан.

Лишь немногие из американских политологов, такие как известный специалист по России Стивен Коэн, вице-президент Фонда Карнеги Энд-

[2] Так, в заявлении Совета Госдумы в связи с событиями на Украине говорилось, что боевики, «прошедшие специальную подготовку, в том числе в лагерях, находящихся за пределами Украины, и другие радикальные силы, незаконно захватившие власть, навязывают свою волю восточным и юго-восточным регионам страны, где проживает бóльшая часть русскоязычного населения, которое не разделяет взгляды агрессивно настроенного радикального меньшинства» (http://www.svoboda.org/content/article/25281574.html).

рю Вайс, директор Российско-евразийской программы того же фонда Юджин Рюмер, бывший посол США в России Джек Мэтлок, профессор политологии Чикагского университета Джон Мершаймер, предлагали взглянуть на ситуацию с обеих сторон и осознать, что в российском руководстве могли быть действительно убеждены, что события на Майдане были оркестрованы извне западными странами и в первую очередь США с целью втянуть Украину в НАТО под ширмой интеграции с Евросоюзом.

При этом для американского руководства Грузия, Украина – звенья одной цепи. Действия России в Грузии Обама называл «злом» еще во время своей предвыборной кампании, а в речи по проблемам нераспространения в мае 2005 г. говорил о вмешательстве России в странах бывшего Советского Союза от Балтии до Украины и Грузии. (В отличие от европейцев, которые впоследствии признали, что не Россия, а именно грузинские власти первыми начали военные действия, осуществив ночную бомбардировку Цхинвала и убив российских миротворцев, США не пересмотрели интерпретацию событий августа 2008 г.) Не случайно Барак Обама, выступая в Вест-Пойнте, говорил об агрессии России против других стран во множественном числе [3].

В сложившейся ситуации чрезвычайно важно, что противостояние России и западных стран по вопросу об Украине все же носит экономический, политический, юридический характер и, хотя имеет влияние на военную сферу, не предполагает прямой военной конфронтации. Во время событий в Крыму и после начала военного конфликта на Украине американские представители неоднократно заявляли, что использование военной силы США и НАТО в украинском конфликте исключено. Хотя со стороны различных западных политиков периодически звучали призывы предоставить Украине ударные системы оружия и даже начать вооруженное вмешательство НАТО, а в российских СМИ неоднократно появлялась информация о воюющих на Украине западных наемниках и подразделениях частных вооруженных формирований, западное участие на уровне государств ограничивалось политической поддержкой Украины и предоставлением ей финансирования, в том числе на военные нужды (но не на летальные вооружения), экономическими санкциями против России и угрозами их расширения, демонстрацией военной силы, включая заход американских кораблей в Черное море, некоторым усилением присутствия НАТО в странах Восточной Европы.

[3] Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony U.S. Military Academy-West Point, West Point, New York, May 28, 2014 // http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony.

В мае Конгресс США сразу в двух чтениях принял законопроект «О предотвращении российской агрессии 2014», позволяющий предоставить Украине, Грузии и Молдавии союзнический статус без членства в НАТО. Законопроект предусматривает военную помощь Украине, обмен с ней данными американской разведки, расширенное обучение сил безопасности стран, не входящих в НАТО. Он также предполагает активизацию НАТО, расширение поддержки Польши и стран Балтии, ускоренную реализацию программы строительства системы противоракетной обороны в Европе.

На саммите НАТО, проходившем 4–5 сентября в Уэльсе, Россию впервые со времени окончания холодной войны официально признали угрозой для Альянса и «угрозой для евро-атлантической безопасности». В Польше, Румынии, прибалтийских странах будут развернуты новые военные объекты, где на ротационной основе должны размещаться контингенты войск НАТО. Подразделениям США в Восточной Европе придаются танки (до того последние американские танки были выведены из Европы в 2013 г.), увеличено число самолетов, осуществляющих патрулирование над Эстонией, Литвой, Латвией. Принятый на саммите НАТО План действий по оперативному реагированию (Readiness Action Plan) предусматривает создание нового экспедиционного корпуса численностью 4–10 тыс. человек для быстрой переброски войск. НАТО собирается оказывать Украине помощь в осуществлении военного планирования и военной реформы.

Главнокомандующий Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе Филип Бридлав объявил, что главное, к чему НАТО должно готовиться, – это вооруженное столкновение с «зелеными человечками»[4] (по аналогии с «вежливыми зелеными человечками», действовавшими в Крыму): группами специально обученных военных другой страны, прибывшими для проведения таких особых операций, как взятие под контроль опорных пунктов вооруженных сил и административных зданий, агитация населения, инструктаж повстанцев и др. Он также отмечал, что «главной проблемой», создающей новую ситуацию, является «гибридная война», охватывающая, по его словам, дипломатию, информационную сферу, военные операции, экономику (DIME: diplomacy, information, military and economy) [5]. Причем военная составляющая помимо

[4] https://twitter.com/PMBreedlove/status/501295238678601728.

[5] *Больцен Ш.* Главнокомандующий НАТО в Европе: «НАТО должно быть готово к “зеленым человечкам”» // http://www.inopressa.ru/article/18Aug2014/welt/nato2.html (перевод материала из «Die Welt»).

действий регулярных войск может включать и проникновение на территорию страны вооруженных группировок из-за границы, артиллерийские обстрелы с территории соседней страны, передислокацию и маневры вооруженных сил соседней страны на ее приграничной территории и пр. Натовские руководители подчеркивали, что войска Альянса будут применять силу в соответствии со ст. 5 даже в том случае, если на территорию страны-члена будут просачиваться отдельные вооруженные подразделения стороннего государства. Однако, как сказал генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен, Альянс не намерен отказываться от норм Основополагающего акта Россия-НАТО от 1997 г., «и все действия, которые блок будет предпринимать для усиления коллективной обороны, будут находиться в полном соответствии с ним»[6].

Как заявляет американское руководство, Соединенные Штаты не заинтересованы в дестабилизации России и тем более в конфронтации с ней. Однако украинский конфликт будет иметь долгосрочные последствия для американской политики в отношении России, в том числе для ее военно-политической составляющей. На протяжении длительного времени Россия не будет рассматриваться западными странами как надежный и предсказуемый партнер. НАТО при этом получило второе дыхание, восстановив в качестве raison d'être свою исходную миссию, сформулированную в конце 1940-х годов и заключающуюся в сдерживании России. Соединенным Штатам теперь будет проще добиваться повышения военных расходов своих союзников по Альянсу. У тех новых членов организации, чьи исторически сформировавшиеся опасения в отношении России побуждали их настаивать на усилении военного присутствия США на собственной территории, в том числе у границ с Россией, появились новые аргументы.

Между тем дальнейшее обострение ситуации контрпродуктивно и несет огромные риски, связанные в том числе с наличием у США и России ядерного оружия. Возможность предпринять меры по смягчению положения сохраняется. Об этом, в частности, свидетельствует встреча в Париже Сергея Лаврова с Джоном Керри 14 октября 2014 г., по итогам которой последний сделал заявление, что разногласия относительно Украины не должны мешать «сцепке» США с Россией по проблемам глобального значения, таким как противодействие «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ИГИЛ). Необходим прямой диалог, а не война санкций и жестких деклараций, интенсивная совместная работа по поиску путей выхода из кризиса невоенными методами и построению новых основ системы международной безопасности.

[6] Цит. по: РИА Новости, 1 сентября 2014 г.

Война и мир Барака Обамы

В своей предвыборной кампании Барак Обама призывал уменьшить роль силы в международной политике, отказаться от применения оружия как главного средства разрешения международных споров. Хотя некоторые полагали, что это всего лишь PR-ход с целью набрать очки в президентской гонке, либеральные внешнеполитические взгляды Обамы давали шанс на перестройку внешней политики США, отказ от политики силы, права сильного, стремления к глобальному доминированию и военному превосходству Америки.

На раннем этапе первого срока своего президентства Барак Обама получил Нобелевскую премию мира, в значительной степени авансом, в основном за призывы к миру и обещание уменьшить ставку на силу, но также и за меры по поддержке международных институтов, в том числе Международного валютного фонда (с учетом вклада США в решение вопроса о предоставлении права голоса дополнительным странам), Всемирного банка, Всемирной торговой организации и Совета Безопасности ООН (признание роли США в решении вопроса о расширении членства). Барак Обама декларировал, что многосторонние дипломатические действия, а затем, уже впоследствии, если понадобится, возможное ограниченное военное вмешательство, но не вторжение (в США разделяют intervention – без сухопутной операции – и invasion – введение войск в страну) являются предпочтительным образом действий для Соединенных Штатов. При этом подчеркивалась желательность создания коалиций и совместного участия в операциях различных стран. Однако, как он сказал в упоминавшейся речи в Вест-Пойнте, «Соединенные Штаты будут использовать военную силу и в одностороннем порядке, если это необходимо, когда наши интересы потребуют этого – когда угрожают нашим людям, когда речь идет о наших жизнях, когда безопасность наших союзников в опасности. ...Международное мнение имеет значение, но Америка никогда не должна испрашивать разрешения на то, чтобы защищать своих людей, свою родину и свой образ жизни»[7]. То есть с оговорками была продекларирована готовность начинать военные действия по собственному усмотрению, не обязательно соотнося их с нормами международного права и не запрашивая санкции Совета Безопасности. Более того, в 2014 г. в США был принят закон, дающий «право» в случае осуждения гражданина США Международным трибуналом в Гааге вводить американские войска в соответствующую страну, чтобы воспрепятствовать от-

[7] Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony U.S. Military Academy-West Point, Op. cit.

правлению правосудия и отбыванию совершившим преступление американцем тюремного срока в чужой стране.

Хотя Обама в предвыборных выступлениях говорил о необходимости отказаться от ставки на военное превосходство США, придя в Белый дом, он неоднократно со всей отчетливостью заявлял, что намерен, несмотря на происходившее сокращение военных расходов, добиваться сохранения американского военного преимущества. Обладая вооруженными силами, качественно превосходящими армии всех других стран, Соединенные Штаты продолжают ежегодно тратить на военные нужды больше, чем десять следующих за ними ведущих держав, обгоняя по военному бюджету ближайшего конкурента – Китай – более чем в пять раз. Соединенные Штаты располагают примерно 800 военными объектами за рубежом (правда, это значительно меньше, чем в годы холодной войны, когда у США насчитывалось 2–3 тыс. военных баз и пунктов по всему миру). Функции американских вооруженных сил расширились, теперь они могут быть задействованы как для военных действий по защите Соединенных Штатов и их союзников, так и для противодействия распространению оружия массового уничтожения, борьбы с киберугрозами, ликвидации последствий стихийных бедствий в стране и за рубежом (показательным примером является отправка в Африку в конце октября 2014 г. 4 тыс. американских военных для борьбы с эпидемией лихорадки Эбола). В соответствии с современной американской военной доктриной США должны иметь возможность вести две войны против региональных государств-агрессоров – при поддержании стабильности и безопасности на территории самих Соединенных Штатов [8].

Таким образом, в Соединенных Штатах сила по-прежнему рассматривается как один из основных инструментов политики. В этом плане в значительной степени благими пожеланиями выглядят рассуждения американских либералов о политике XXI в., которая якобы не имеет ничего общего с Realpolitik прошлого и предполагает отказ от диктата и силового давления. Таким устремлениям, действительно характерным для многих политиков, в том числе в значительной степени и для Барака Обамы, противостоят укорененные в американской национальной ментальности представления об исключительности США, собственной непогрешимости, праве сильного. Американцы склонны верить, что их огромные достижения в развитии экономики, демократии, науки и техники, в создании широкой независимой базы политических исследований в тесном союзе с

[8] Quadrennial Defense Review Report, February 2010. P. vi // http://eurasian-defence.ru/sites/default/files/doc/qdr_as_of_12feb10_1000.pdf.

госаппаратом автоматически гарантируют их правоту в решении любых внешнеполитических проблем, как только они достигли консенсуса у себя дома. Эти характерные черты национального характера не должны быть поводом для того, чтобы подозревать эту страну в преднамеренном разжигании кризисов и провоцировании хаоса, но их тем не менее нельзя не учитывать другим странам.

Антитеррор и другие

После шока 11 сентября 2001 г., когда территория Соединенных Штатов впервые за более чем сто пятьдесят лет подверглась нападению, президентом Бушем была принята «Стратегия национальной безопасности», на многие годы предопределившая ориентиры американской политики. В соответствии с ней были созданы американские секретные тюрьмы, где во внесудебном порядке содержались подозревавшиеся в терроризме, предпринимались секретные операции за рубежом, напоминавшие вылазки времен холодной войны, которыми когда-то ведал распущенный затем «департамент грязных дел» ЦРУ. Вызывали сомнения как действия США, осуществлявшиеся вне правового поля, особенно за рубежом, так и то, что их целью был объявлен терроризм, в действительности являющийся методом борьбы, но никак не дающий представление о том, кто и с какой целью борется. Под предлогом борьбы с терроризмом были начаты военные операции в странах, которых Соединенные Штаты обвиняли в поддержке терроризма.

Барак Обама вслед за Бушем также обозначил терроризм (особенно ядерный терроризм) как наибольшую угрозу национальной безопасности США, которая должна определять их стратегию, военный бюджет и планирование, структуру вооруженных сил. Однако он обещал закрыть наиболее известную из тюрем для подозреваемых в терроризме в Гуантанамо и подчеркивал, что антитеррористическая кампания должна быть направлена не против терроризма как такового, а против «Аль-Каиды» и других международных террористических группировок. Было объявлено, что теперь угрозы носят «рассеянный» характер, не сосредотачиваясь в одном месте или в одной стране. Были также предприняты усилия по повышению ядерной безопасности в целях предотвращения ядерного терроризма. Этот вопрос, в частности, был в центре внимания саммита по ядерной безопасности, проходившего в мае 2012 г. в Сеуле.

Ирак: уйти нельзя остаться

Война в Ираке, начатая Бушем в 2003 г. под вымышленным предлогом борьбы с оружием массового уничтожения, потом, когда этого оружия в Ираке не нашли, продолжалась под лозунгом борьбы с терроризмом. Барак Обама был среди немногих в США, кто с самого начала конфликта выступал против военных действий в Ираке, и затем он сделал завершение войны главным обещанием своей избирательной кампании. Когда Обама пришел в Белый дом, в Ираке находились 100 тыс. американских военнослужащих. Война, унесшая более 4 тыс. жизней американских солдат и стоившая Соединенным Штатам ежемесячно 7,3 млрд долл., стала чрезвычайно непопулярной в США. В условиях приближавшихся выборов в Конгресс в ноябре 2010 г. Обаме было важно показать, что он умеет держать слово. Операция «Иракская свобода» завершилась выводом американских боевых соединений из Ирака 19 августа 2010 г. Вскоре 50 тыс. американских военных, остававшихся для обучения иракских солдат и офицеров, содействия безопасности, охраны американских дипломатов, были также в основном выведены (к 15 декабря 2011 г.). Ирак не дал согласия на сохранение на своей территории большего количества американских войск и создание постоянных баз. Вместе с тем многие российские эксперты (такие как Алексей Малашенко и Евгений Сатановский) предсказывали, что обстановка в стране крайне нестабильна и чревата серьезным кризисом. Наступление летом 2014 г. ИГИЛ, захватившего обширную территорию в Ираке и Сирии, радикально изменило ситуацию и потребовало нового пересмотра стратегии США.

Афпак

К моменту прихода Обамы в Белый дом война в Афганистане длилась уже более восьми лет. После терактов 11 сентября президент Буш начал военную операцию в Афганистане, где, как утверждали в США, располагались главные силы «Аль-Каиды», затем ООН было принято решение о создании международных сил содействия безопасности в Афганистане. Став президентом, Обама сделал ставку на усиление военного присутствия США и их союзников. США увязали политику в Афганистане и в Пакистане и впервые обозначили готовность вести переговоры с представителями умеренного крыла талибов. Выступая в Гааге в марте 2009 г., госсекретарь Хиллари Клинтон заявила о необходимости отде-

лять «экстремистов “Аль-Каиды” и “Талибана” от тех, кто примкнул к ним не по убеждению, а по крайней нужде»[9].

В дополнение к имевшимся на конец 2008 г. 30 тыс. войск Соединенные Штаты ввели в Афганистан к середине 2010 г. еще 30 тыс., а их союзники по НАТО – 10 тыс. К весне 2011 г. общая численность войск США в Афганистане была доведена до 100 тыс. Они оставались в стране до сентября 2012 г. и должны были быть полностью выведены до конца 2014 г. 26 октября 2014 г. вооруженные силы США и Англии официально завершили боевые действия в Афганистане. Однако ситуация в стране далека от стабильности, антиправительственные силы сохраняют значительный военный потенциал, продолжаются теракты.

К концу 2014 г. собственные силы безопасности Афганистана должны достичь примерно 230 тыс. человек. Параллельно Соединенные Штаты вели переговоры о сохранении воинского контингента и создании военных баз на территории Афганистана. Под давлением США новый президент Афганистана Ашраф Гани Ахмадзай на следующий день после инаугурации, 30 сентября 2014 г., подписал с Соединенными Штатами Акт о безопасности, в соответствии с которым после вывода сил НАТО в Афганистане до конца 2016 г. останутся до 12 тыс. иностранных военных, в том числе 9800 американцев. По сообщению «Associated Press», США и после 2016 г. надеются оставить в Афганистане около тысячи своих военных, а также сохранить военные базы в Баграме и Шиндане.

Как уже указывалось, в связи с тем, что «Талибан» к концу десятилетия активизировал свою деятельность в Пакистане и значительно расширил контролируемую им территорию в этой стране, администрация Обамы «увязала» Пакистан с Афганистаном – с назначением единого слова «Афпак» для обозначения этих двух стран и единого «куратора» в лице Ричарда Холбрука, опытного дипломата, ставшего спецпредставителем США в Афганистане и Пакистане.

Многочисленные удары беспилотников по пакистанской территории, убийство Усамы бен Ладена 2 мая 2011 г. на вилле в городе Абботтабад в 50 км от Исламабада (без предварительного извещения пакистанских властей о готовящейся операции), а через шесть месяцев нападение подразделений НАТО на две пакистанские пограничные базы в ответ на обстрел афганской территории, приведшие к жертвам среди пакистанских военных, вызвали резкую критику в Пакистане. Хотя на программы помощи этой стране, по свидетельству Хиллари Клинтон, тратилось в десять раз больше денег, чем на следующие десять стран, среди пакистан-

[9] *Clinton H.* Hard Choices. [S. l.]: Simon & Schuster UK, 2014. P. 153.

цев было широко распространено мнение, что США навязывают им войну с «Аль-Каидой», тогда как значительно более важными для них являются напряженные отношения с Индией. Соединенные Штаты, в свою очередь, обвиняли Пакистан в недостаточном противодействии «Талибану» и подозревали представителей пакистанских служб безопасности и разведки в связях с «Аль-Каидой». Дошло до того, что 7 июня 2012 г. министр обороны США Леон Панетта заявил, что Соединенные Штаты «подходят к границе своего терпения» по поводу неспособности Пакистана бороться с боевиками.

Ближний Восток: вызов «арабской весны» и ответы США

Многие российские эксперты, включая представителей правительственных кругов, исходят из теории заговора и полагают, что западные спецслужбы специально инспирировали хаос в регионе, поскольку революции «арабской весны» якобы происходили по одному сценарию. В действительности события «арабской весны» застали западные страны, в том числе США, врасплох. В странах арабского Востока революции происходили совершенно по-разному [10] начиная с Египта и Туниса, где народные выступления опирались на поддержку армии, и кончая Йеменом, где, как пишет, например, Мария Салех, революционные настроения подпитывались в основном за счет женщин [11] – вследствие наличия у них свободного времени и многочасового доступа к западным телетрансляциям. О полной неожиданности для США событий «арабской весны» имеется множество свидетельств как американских политиков, так и представителей экспертного сообщества включая специалистов в области разведывательной деятельности [12]. В «Ежегоднике СИПРИ 2013 “Вооружения, разоружение и международная безопасность”» в статье об «арабской весне» нет ни единого упоминания США [13]. Мартин Индик, Кеннет Либерталь и Майл О’Хэнлон называют арабское пробуждение «самым не-

[10] *Бубнова Н., Салам П.* Арабский мир готовится к большим переменам // Воен.-пром. курьер. 2011. 1 июня (http://up-news.ru/articles/7713).

[11] *Saleh M. Y.* Spiral Into the Arab Spring: The Surprising Rise of Yemeni Women // World in Their Hands: Ideas From the Next Generation / Ed. N. Boniva; Carnegie Moscow Center. Moscow, 2012. P. 187–216 (http://www.carnegie.ru/2012/08/21/world-in-their-hands-ideas-from-next-generation/em8c).

[12] *Muravchik J.* US “Intelligence”: Blinded by Ideology // World Affairs. 2011. Febr. 15.

[13] *Алланссон М., Солленберг М., Темнер Л.* Вооруженный конфликт после «арабской весны» // Ежегодник СИПРИ 2013 «Вооружения, разоружение и международная безопасность» / Отв. ред. А. Г. Арбатов; ИМЭМО РАН. М., 2014. С. 21–30.

ожиданным поворотом событий, с которым Бараку Обаме пришлось столкнуться за время пребывания на посту президента», и воздают ему должное за то, что он понял, что «арабские революции не направлены против Соединенных Штатов и, следовательно, он не может решительно влиять на их исход»[14]. И уж конечно, американцы не могли быть заинтересованы в свержении дружественных им режимов и установлении власти исламистов, как это случилось в Египте. В Египте, Ливии, а затем в Сирии Соединенные Штаты вынуждены были реагировать на непредвиденную ситуацию. При этом, исходя из необходимости прекращения массового кровопролития и стабилизации положения, они, несомненно, стремились и к тому, чтобы сохранить влияние в регионе.

Ливия: вторжение с превышением прерогатив мандата Совета Безопасности ООН

Во время гражданской войны в Ливии американские политики подчеркивали, что не хотят новой войны, как в Ираке или Афганистане, и заинтересованы лишь в том, чтобы «защитить гражданских лиц против жестоких и неизбирательных атак»[15], но считали приемлемым использование для этого силы. Настаивая на резолюции о запрещении полетов над территорией Ливии, которая была принята Советом Безопасности 18 марта 2011 г., в Вашингтоне заведомо знали, что будут использовать мандат ООН для начала боевых действий. 19 марта военно-воздушные силы США и других стран НАТО начали бомбардировки ливийской столицы Триполи и других городов, а также объектов ВВС и ПВО Ливии. При поддержке авиации НАТО и сил специального назначения некоторых стран Запада и Персидского залива (Катара, Саудовской Аравии) повстанцы сумели развить наступление и к концу августа взять Триполи. Руководитель Ливии Муаммар Каддафи и его сын были убиты.

Международное вооруженное вмешательство в ливийский конфликт приводится целым рядом американских авторов как пример успешных многосторонних действий в русле объявленной Бараком Обамой стратегии создания коалиций. Однако прерогативы мандата ООН были нарушены, а Ливия осталась фактически разделенным государством, где столицей и территорией вокруг нее управляют бывшие повстанцы и, по мнению многих экспертов, вероятно возобновление гражданской вой-

[14] *Индик М., Либерталь К., О'Хэнлон М.* Оценка внешней политики Обамы // Россия в глоб. политике. 2012. № 3.

[15] *Clinton H.* Op. cit. P. 371.

ны [16]. О рисках дестабилизации ситуации в стране, где разрушена государственная система управления, действуют многочисленные боевые группировки и у населения на руках много оружия, свидетельствовали трагические события, последовавшие уже вскоре после зарубежного военного вмешательства: 11 сентября в результате нападения на здание американского консульства в Бенгази был убит посол США в Ливии, генеральный консул США в Бенгази и еще двое сотрудников, а несколькими часами позже снарядом, пущенным по находящемуся поблизости посту ЦРУ, были убиты два офицера.

Сирия: отказаться от бомбардировок и начать их

В разгар гражданской войны в Сирии в 2013 г. казавшийся неминуемым американский удар был остановлен в результате инициативы российской стороны, которая выдвинула предложение (заручившись поддержкой Асада) вместо нападения на Сирию провести под международным контролем ликвидацию ее химического оружия. Химическое разоружение, очевидно, не было равнозначно прекращению столкновений сирийских правительственных войск с повстанцами, и налицо была не вполне объясненная подмена целей, а сама идея первоначально принадлежала государственному секретарю США Джону Керри, высказывавшему ее в начале лета в ходе неофициальных переговоров в Москве. Но Белый дом продемонстрировал готовность отдать первенство в выдвижении данного предложения российской стороне и согласиться на него. Во-первых, президент Обама использовал его как повод отказаться от не вызывавшей у него энтузиазма военной операции. Во-вторых, он таким образом получил возможность возложить на другую страну бремя ответственности за отнюдь не гарантированный успех в сложнейшем деле ликвидации химического оружия в условиях непрекращающихся боевых действий. В результате химическое разоружение Сирии было успешно осуществлено, а американская операция на тот момент была предотвращена.

При этом американская администрация не отказалась от поддержки сирийских повстанцев. В январе 2014 г. на закрытом заседании Конгресса США было принято решение о финансировании и вооружении тех, кого в Вашингтоне принято считать «умеренными» силами сирийской оппозиции: так называемой Свободной сирийской армии. Однако эта тактика ударила бумерангом. После начала наступления ИГИЛ весной-летом 2014 г. бойцы «Сирийской свободной армии» быстро начали переходить в ИГИЛ, «Аль-Каиду» и другие исламистские формирования. В конце

[16] CNN News. 2014. Nov. 8.

лета начались американские бомбардировки сначала Ирака, а затем, в сентябре, Сирии.

Объявленная Обамой стратегия борьбы с ИГИЛ предусматривает нанесение воздушных ударов (от наземной операции США пока воздерживаются), поддержку воюющих с ИГИЛ сил, применение контртеррористического потенциала для предотвращения террористических актов и гуманитарную помощь населению. Для реализации этой стратегии Соединенные Штаты заручились поддержкой как западных государств, многие их которых также участвуют в авиаударах, так и арабских стран региона (за исключением Сирии, которая, впрочем, согласилась с авиаударами) и Турции. За счет бомбардировок и с помощью воюющих на севере Ирака курдских военизированных формирований *пешмерга* («идущих на смерть») неоднократно удавалось потеснить ИГИЛ или приостановить его наступление, но успехи были кратковременны, и многие американские эксперты сомневаются в эффективности авиаударов без масштабной сухопутной операции. Кроме того, до сих пор неясно, готовы ли будут Соединенные Штаты ради победы над ИГИЛ изменить отношение к Асаду и вместо смены режима сделать ставку на политическое урегулирование в Сирии, которое могло бы стать основой для сплочения различных сирийских сил в борьбе против ИГИЛ.

Ядерные вооружения и разоружение в политике Обамы

Администрация Барака Обамы отказалась от подхода предыдущего президента Буша, объявлявшего контроль над вооружениями устаревшим [17]. Еще в ходе предвыборной кампании Обама неоднократно высказывал убеждение в необходимости избавления мира от ядерного оружия на основе многосторонних действий. Вскоре после вступления на пост президента он говорил об этом в получившей широкую огласку программной речи в Праге 5 апреля 2009 г. Обама также обещал не разрабатывать новые ядерные боеголовки [18], выступал за запрет противоспутниковых вооружений [19], подписание Соединенными Штатами Договора о прекращении про-

[17] Подробно о вопросах сокращения ядерных вооружений и нераспространения см.: Ядерная перезагрузка: сокращение и нераспространение вооружений / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2011 (http://www.carnegie.ru/publications/?fa=48023); *Мизин В.* Российско-американский диалог по контролю над вооружениями // Междунар. жизнь. 2013. Сент. С. 87–88.

[18] Arms Control Today. 2008. Dec.

[19] National Security Strategy the White House President Barack Obama official website, May 2010, P. 23 // http://www.whitehouse.gov/agenda/defense.

изводства расщепляющихся материалов, ратификацию американским Сенатом Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

Наиболее значимым конкретным шагом в возобновленном диалоге по ограничению вооружений стал заключенный в Праге 8 апреля 2010 г. новый российско-американский Договор СНВ. Этот документ, заменивший предыдущий договор, срок действия которого истек в декабре 2009 г., предусматривал сокращение боезарядов до 1550 единиц, а их развернутых носителей, включая межконтинентальные баллистические ракеты, баллистические ракеты на подводных лодках и тяжелые бомбардировщики, – до 700 единиц. Несмотря на то что некоторые положения нового договора были не бесспорны (в частности, по правилам засчета нового договора в отличие от предыдущего количество боезарядов на каждом тяжелом бомбардировщике считалось равным единице), достижение договоренности между Россией и США после многих лет отсутствия новых полновесных договоров по этому вопросу означало безусловный прогресс.

Между тем администрация Обамы была нацелена на более радикальное снижение количества ядерных вооружений. В принятой в 2010 г. американской «Стратегии национальной безопасности» говорилось: «Мы уменьшаем роль ядерных вооружений в нашем подходе к национальной безопасности»[20]. В июне 2013 г., выступая у Бранденбургских ворот в Берлине, Обама призвал к уменьшению на треть американских и российских ядерных вооружений и к значительным сокращениям тактического ядерного оружия передового базирования, развернутого в Европе. Заинтересованность в глубоких сокращениях ядерного оружия была связана не только с получившей на тот момент широкую поддержку либеральных кругов всего Запада благой идеей безъядерного мира, предотвращения распространения этого оружия и попадания его в руки террористов. Более консервативные круги делали ставку на имеющееся у Соединенных Штатов превосходство в обычных вооружениях и развитие высокоточных неядерных стратегических систем быстрого глобального удара. К тому же есть специфика структуры американских стратегических ядерных сил, где по числу боезарядов преобладают носители морского и воздушного базирования, сокращение которых меньше соотносится со снижением потенциала ответного удара (для стратегических подводных лодок наибольшую роль играет то, какая их часть постоянно находится на дежурстве в море, а для авиации – число аэродромов и возможность быстро подняться в воздух).

[20] Ibid. P. 23.

В опубликованном в 2010 г. «Всестороннем обзоре ядерной стратегии США» декларируется отказ от ядерных сил как основного инструмента устрашения и сдерживания угроз. Кроме того, там оговаривается, что ядерное оружие рассматривается исключительно в качестве инструмента сдерживания, а в «Стратегии национальной безопасности» дано обязательство «не использовать ядерное оружие или угрозу его применения против тех неядерных государств, которые соблюдают Договор о нераспространении и свои обязательства по этому договору»[21].

Вместе с тем американское руководство продолжает рассматривать свои ядерные силы в Европе в качестве основы гарантий безопасности союзникам по НАТО (так называемый «ядерный зонтик»), и до украинского кризиса Барак Обама высказывал удовлетворение положением дел с обеспечением безопасности в Европе – с опорой на НАТО и американские ядерные гарантии безопасности союзникам.

Долгое время основным раздражителем как на переговорах по ограничению вооружений, так и в российско-американских отношениях в целом оставалась проблема стратегических оборонительных вооружений, на взаимосвязь которых со стратегическими наступательными вооружениями отчетливо указано в преамбуле нового Договора СНВ [22]. Официальные лица США неоднократно подчеркивали, что американская система ПРО не нацелена против России, однако дать юридические гарантии либо ограничить или соответственно лимитировать параметры системы ПРО отказывались. Несмотря на то что, по мнению ряда ведущих российских экспертов, таких как Виктор Есин, Владимир Дворкин, Юрий Соломонов, Алексей Арбатов, Сергей Рогов, ракеты-перехватчики американской ПРО в Европе в силу своих технических характеристик не способны сбивать российские МБР и кроме того, российские стратегические силы ввиду их численности и качественного уровня в любом случае обладают потенциалом адекватного ответного удара, в России американские планы развертывания европейской ПРО вызывали опасения. Объявленное Бараком Обамой в марте 2013 г. решение модифицировать программу европейского сегмента ПРО и отказаться от развертывания наиболее продвинутой модификации противоракет, хотя и очевидно принятое с учетом озабоченности российской стороны, не было расценено в Москве как

[21] Ibid.

[22] Подробно о проблеме ПРО, позиции сторон и истории развития российско-американского диалога на эту тему см.: Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2012 (http://carnegie.ru/2012/12/19/противоракетная-оборона-противостояние-или-сотрудничество/exhy).

достаточная уступка со стороны США. А выдвигавшиеся российской стороной предложения о создании сопряженной российско-американской системы ПРО (с совместными информационно-управляющими системами и центрами планирования объединенных действий) не были приняты американцами.

Несмотря на то что представители российского руководства в своих заявлениях стремились вывести за рамки противостояния вопросы разоружения, на сферу контроля над вооружениями оказало и продолжает оказывать большое негативное влияние общее ухудшение российско-американских отношений, сужая поле возможных договоренностей. После подписания нового Договора СНВ процесс переговоров о дальнейшем сокращении стратегических вооружений вновь забуксовал. Договор о прекращении производства расщепляющихся материалов согласовать не удалось, а Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний не получил ратификации в Сенате США. В 2013 г. был отменен намеченный на август очередной двусторонний российско-американский саммит. После начала украинского кризиса все контакты в сфере разоружения были заморожены.

Между тем необходимость сотрудничества в решении проблем, связанных с ядерным оружием, сохраняется и даже возрастает в условиях усиливающихся рисков. Необходимы как возобновление российско-американского диалога, так и расширение процесса ядерного разоружения с включением в него других стран, в первую очередь Китая, интенсификация мер по предотвращению распространения ядерного оружия, противодействие размещению боевых систем в космосе.

Иран и Северная Корея: аналогичные проблемы – расходящиеся подходы

Еще в ходе предвыборной кампании Барак Обама, выступая за международные усилия по недопущению появления ядерного оружия у Ирана, тем не менее собирался начать с иранскими лидерами прямые переговоры без предварительных условий. После прихода Обамы в Белый дом в отношении Ирана были приняты новые международные санкции, но параллельно американская стратегия в отношении этой страны была коренным образом пересмотрена. Задача смены режима была снята с повестки дня. Вашингтон отказался от военных угроз, перестал рассматривать военные действия против Ирана в качестве возможного варианта развития событий. Соединенные Штаты также перестали выдвигать требование Ирану прекратить программу обогащения урана.

Позитивный сдвиг на переговорах представителей Ирана и «шестерки» стран-посредников произошел после победы на президентских выборах в Иране Хасана Роухани, исламского политика-реформатора, более сдержанно относящегося к США. В начале сентября 2013 г. Обама направил письмо президенту Роухани, где говорилось, что Соединенные Штаты готовы работать над разрешением споров относительно ядерной программы Ирана на основе подхода, при котором эта страна сможет продемонстрировать исключительно мирный характер своей ядерной программы. Впервые американский лидер обратился напрямую к иранскому визави, и речь уже не шла о полном демонтаже ядерной программы.

24 ноября 2013 г. министры иностранных дел Ирана, России, США, Германии, Франции, Великобритании, Китая подписали соглашение, по которому Иран получил доступ к своим замороженным ранее в связи с санкциям 4,2 млрд долл. и, в свою очередь, взял обязательство не осуществлять обогащение урана свыше 5%, допустить комиссию МАГАТЭ на свои объекты, остановить производство центрифуг и принять другие условия.

В отличие от ситуации с Ираном, по отношению к которому позиция США стала более гибкой, в случае Северной Кореи в Вашингтоне предпочитают тактику игнорирования ее притязаний и усиления изоляции [23].

В США не готовы к применению силы против КНДР, чему свидетельством – произошедший летом 2009 г. эпизод с шедшим в Мьянму – предположительно с запрещенным грузом – северокорейским судном, которое следовавший за ним американский военный корабль не стал перехватывать, позволив ему вернуться на родину. Однако шестисторонние переговоры по ядерной проблеме Северной Кореи, которые велись с 2003 г. с участием КНДР, Южной Кореи, России, США, Китая и Японии, зашли в тупик из-за противоречий Пхеньяна с Вашингтоном, Сеулом и Токио и были прекращены по инициативе Северной Кореи в 2009 г. Соединенные Штаты сумели на определенном этапе добиться поддержки в вопросе о ядерной проблеме Северной Кореи со стороны России и Китая, которые – до событий в Ливии – голосовали за санкции ООН в отношении Северной Кореи. После третьего ядерного испытания в 2013 г. в отношении Северной Кореи были приняты новые санкции ООН в дополнение к введенным в 2006 г.

[23] Об истории вопроса и политике предыдущих американских администраций в отношении ядерной программы Ирана и Кореи см.: У ядерного порога: Уроки ядерных кризисов Северной Кореи и Ирана для режима нераспространения / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2007.

Периодически Северная Корея осуществляет демонстрации силы, особенно во время американо-южнокорейских маневров (которые в КНДР расценивают как провокацию): производятся пуски ракет в сторону моря, обстрелы южнокорейской территории или островов, звучат обвинения и угрозы в адрес США, в том числе связанные с применением ядерного оружия. Однако в большей степени, чем ядерного нападения на США, которое имело бы катастрофические последствия для самой Северной Кореи, в Вашингтоне опасаются распространения ядерных технологий и ядерного оружия из Северной Кореи в другие страны, такие как Иран (как это случилось, когда Северная Корея поставила ядерный реактор Сирии, впоследствии уничтоженный израильским авиаударом в 2007 г.). Американцы также опасаются провокаций Северной Кореи против соседних государств.

КНДР настаивает на прямых переговорах с США, предлагая отказаться от ядерного оружия в обмен на установление дипломатических отношений с США и заключение соглашения о мире. Пхеньян также требует вывода американских войск из Южной Кореи. Соединенные Штаты, со своей стороны, настаивают на обеспечении безъядерного статуса Корейского полуострова и соблюдении Северной Кореей всех ранее взятых обязательств. Вашингтон не рассматривает силового варианта решения северокорейской ядерной проблемы и не исключает возобновления переговоров, но не хочет, чтобы, как это бывало в прошлом, они привели не более чем к кратковременным приостановкам ядерной программы Северной Кореи и возобновлению инспекций, и угрожает усилением санкций и изоляции КНДР, «если она выберет путь конфронтации»[24].

Возвышение азиатских держав и американский «поворот на Восток»: военные аспекты

В связи с нарастанием мощи Китая и подъемом государств Азии, приведшим к перераспределению баланса мировой экономики и появлению новых центров силы, администрация Обамы объявила о «повороте на Восток» – особом внимании политике в Азиатско-Тихоокеанском регионе (следует, однако, иметь в виду, что английское слово «pivot» в отличие от его русского эквивалента «поворот» не предполагает, что речь обязательно идет о единственном или превалирующем направлении движения: это может быть одно из нескольких направлений политики).

[24] US prepared to increase pressure on North Korea: Kerry. Aug. 12, 2014 // http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/us-prepared-to-increase/1308220.html.

Военно-политическая составляющая была основным аспектом политики «поворота». Был взят курс на наращивание практически вдвое присутствия американских военно-морских сил у побережья Азии в Тихом океане, а также укрепление военного взаимодействия США со странами региона. Усиление американского военного потенциала в АТР было призвано успокоить союзников США и убедить их, что Соединенные Штаты не утратили здесь влияния, несмотря на возвышение Китая и на то, что в течение многих лет основные усилия Соединенных Штатов в военно-политической области были связаны с продолжавшимися войнами в Ираке и Афганистане. Характерно при этом, что в заявлении Хиллари Клинтон по поводу поворота в сторону АТР Россия даже не была упомянута в качестве державы этого региона.

В Вашингтоне заинтересованы в сотрудничестве с Китаем, но при этом исходят из сохраняющегося американского военного превосходства в регионе и стремятся в отношениях с Китаем действовать «с позиции силы»[25]. Объявлению «поворота на Восток» предшествовал ряд действий китайской стороны, которые были расценены Вашингтоном как агрессивные. В марте 2009 г. пять китайских военных кораблей участвовали в противостоянии с американским сторожевым фрегатом «Импекабль», произошедшем в 75 милях от острова Хайнань. В следующие два года аналогичные инциденты имели место у Китая с Японией, Вьетнамом, Филиппинами. Когда Соединенные Штаты в январе 2010 г. осуществили поставки вооружений Тайваню, китайское правительство приостановило двусторонние переговоры с США по вопросам безопасности и объявило санкции против компаний, имеющих деловые отношения с Тайванем.

За время президентства Обамы было подписано несколько американо-китайских соглашений и совместных заявлений, но параллельно происходило расширение сотрудничества США, в том числе военного, с региональными союзниками и партнерами. При этом Вашингтон намеренно давал понять Китаю, что не будет жертвовать сложившимися отношениями с другими странами, чтобы пойти навстречу Поднебесной.

Были расширены совместные военно-морские учения с Японией на случай «необходимости защиты спорных островов», на которые предъявляют права одновременно Китай и Япония (официально придерживаясь принципа «свободы мореплавания», США де-факто встали на сторону Японии в споре об островах, а в аналогичном споре Китая с Филиппина-

[25] См. интервью с исследователем пекинского Центра Карнеги-Цинхуа Лорой Саалман: *Бубнова Н.* Поднебесная: опасный сосед или надежный партнер? // Воен.-пром. курьер. 2011. 13, 20 июля (http://vpk-news.ru/articles/7871, http://vpk-news.ru/articles/7943).

ми поддержали последних). Осуществлялось обучение американскими военными консультантами филиппинских специальных сил быстрого реагирования, были подписаны новые соглашения о продаже Соединенными Штатами вооружений этой стране и возобновлены военные поставки Индонезии и Новой Зеландии, проводились совместные военно-морские учения с Австралией. Был также подписан ряд новых соглашений о военном сотрудничестве с Южной Кореей, увеличен американский военный контингент в Южной Корее и начата обширная программа его модернизации [26]. В 2010 г. министр обороны США Роберт Гейтс, а затем (дважды) государственный секретарь Хиллари Клинтон посетили Ханой. Во время своего визита Клинтон сделала заявления в пользу стратегического партнерства с Вьетнамом. Впервые с окончания Вьетнамской войны были проведены совместные американо-вьетнамские военно-морские учения. В 2011 г. страны подписали Меморандум о взаимопонимании по вопросу о сотрудничестве в области обороны, а также Соглашение о сотрудничестве в ядерной энергетике. Усилилось военное взаимодействие США с Камбоджей, которую Клинтон в своем выступлении призвала «не зависеть слишком от Китая». В 2010 г. Камбоджа и Бангладеш присоединились к программе двусторонних военно-морских учений в Юго-Восточной Азии CARAT, в которой наряду с Соединенными Штатами участвуют некоторые другие страны Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), такие как Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд.

Белый дом попытался встроить в свою политику «азиатского поворота» и Индию: осуществляются поставки вооружений в эту страну, готовится к подписанию новое соглашение об американо-индийском сотрудничестве на смену действующему с 2005 г.[27], в ходе визита в Дели в конце сентября 2014 г. Барака Обамы и министра обороны Чака Хейгела обсуждались в первую очередь вопросы военно-технического сотрудничества.

Не считая ядерную мощь Китая сопоставимой с американской и поэтому отказываясь говорить о «взаимном ядерном сдерживании» в военно-политических отношениях с этой страной, Соединенные Штаты испытывают беспокойство в связи с невозможностью точно оценить китай-

[26] *Capaccio T. Gaouette N.* U.S. Adding 800 Troops for South Korea Citing Rebalance // Bloomberg. 2014. Jan. 8 (http://www.bloomberg.com/news/2014-01-07/u-s-adding-800-troops-for-south-korea-citing-rebalance.html); *Росс Р.* Проблема с разворотом // Россия в глоб. политике. 2012. № 6. С. 140.

[27] Подробно об отношениях США с Индией см.: *Topychkanov P.* Will Delhi and Washington Be Able to Transform Defense Cooperation? // Eurasia Outlook / Carnegie Moscow Center. 2014. Oct. 2 (http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=56818).

ский стратегический потенциал и пытались побудить Китай пойти на бóльшую транспарентность своих ядерных сил и программ [28]. Однако американская политика «азиатского поворота», осуществлявшаяся параллельно с размещением систем противоракетной обороны в АТР США и их союзниками и реализацией программы высокоточных неядерных вооружений быстрого глобального удара, расценивалась Китаем как дестабилизирующая и вызвала обратную реакцию. Лора Саалман отмечает, что «нажим США на КНР в стремлении заставить ее сделать китайский ядерный арсенал более транспарентным угрожает подрывом принципа непрозрачности, лежащего в основе принятой Пекином концепции “минимальных сил ядерного сдерживания”»[29].

Оценки американской политики поворота в сторону Азии разнятся. Одни эксперты считают ее успешной, исходя из того, что администрации Обамы удалось усилить свое присутствие в регионе, одновременно сохранив отношения с Китаем. Другие полагают, что «азиатский поворот» администрации Обамы лишь повысил напряжение в отношениях с Китаем и сделал регион более подверженным конфликтам [30]. Нельзя не отметить, что политика «поворота в сторону Азии» оказалась на втором плане, когда внимание политического сообщества США и Европы переключилось на происходящее на Украине, а затем, в связи с наступлением ИГИЛ, на Ближнем Востоке. Вместе с тем, учитывая обострение российско-американских отношений, Соединенные Штаты могут в дальнейшем оказаться готовыми к сотрудничеству с Китаем в военно-стратегической области на более равноправной основе.

Заключение

Военно-политическая стратегия администрации Барака Обамы была задумана как грандиозный проект оздоровления международных отношений под эгидой США. Но на деле она оказалась в целом реактивной, нацеленной не на перспективу, а на преодоление возникавших кризисов. Неоднозначность, непоследовательность политики, за которую часто упрекали Обаму, сказались и на ее результатах. С одной стороны, в Соединенных Штатах подавалось как большое достижение ослабление «Аль-Каиды», уничтожение Усамы бен Ладена, и Обама действительно выпол-

[28] Подробно о стратегическом балансе сил между Россией, США и Китаем см.: *Арбатов А., Дворкин В.* Большой стратегический треугольник / Моск. Центр Карнеги. М., 2013 (http://carnegie.ru/2013/03/26/большой-стратегический-треугольник/fthy).

[29] *Бубнова Н.* Указ. соч.

[30] *Росс Р.* Указ. соч. С. 140.

нил обещание вывести американские войска из Ирака и Афганистана. Но американские действия не привели к стабильности в регионе, а наступление ИГИЛ, с новым вовлечением в боевые операции США, западных стран и государств региона, грозит долговременным крупномасштабным конфликтом. В то же время перспективы сохранения хрупкой стабильности в Афганистане после вывода американских войск остаются неясными с высокой вероятностью повторения иракского сценария и опасностью дестабилизации соседнего Пакистана и Центральной Азии. Обама стремился к созданию при необходимости применения силы за рубежом коалиций стран для совместных операций – согласно требованиям Устава ООН. Однако трудности достижения консенсуса в Совете Безопасности и давление правой оппозиции внутри США толкали его к действиям вне этого органа, как в случае с Сирией, или к превышению мандата ООН, как было с Ливией.

Хотя на территории самих Соединенных Штатов со времени 11 сентября 2001 г. произошел только один крупный теракт (в Бостоне 15 апреля 2013 г.), угроза терроризма не преодолена, о чем свидетельствуют как постоянные теракты в Ираке и других странах региона, нападения на консульство США в Бенгази 11 сентября 2012 г. и на торговый центр в Найроби 21 сентября 2013 г., так и недавний казус с Омаром Гонсалесом, ветераном войны в Ираке, проникшим почти беспрепятственно в Белый дом с трехдюймовым ножом в кармане.

Обама добился принятия жестких санкций против Ирана и преодолел тупик в отношениях с этой страной, начав прямые переговоры, что по крайней мере на время сняло опасность американского вооруженного вмешательства. Однако политика Соединенных Штатов в связи с северокорейской ядерной проблемой в лучшем случае лишь замедлила ядерную программу этой страны, но не привела к ее прекращению. Соединенные Штаты усилили военное присутствие в Азиатско-Тихоокеанском регионе за счет провозглашенного Обамой «поворота на Восток», но при этом им не удалось избежать усиления турбулентности в отношениях с Китаем.

Политика «перезагрузки» в отношениях с Россией позволила на определенном промежутке времени преодолеть тупик на таких важных направлениях, как сокращение стратегических вооружений и борьба с терроризмом, но затем оказалась жертвой обострившихся российско-американских противоречий, а кризис на Украине, присоединение Россией Крыма и российско-американское противостояние по украинскому вопросу сделали более тесное сотрудничество проблематичным в обозримой перспективе. Представляется, что украинский кризис будет иметь

долгосрочные негативные последствия, в том числе и в плане усиления милитаристской линии в политике США. Но это не отменяет необходимости, напротив, повышает важность поиска путей укрепления стабильности, в том числе прорабатывание возможных мер ограничения ядерных вооружений, которые будут востребованы после нормализации российско-американских отношений.

Если же мерить политику Обамы по гамбургскому счету, заданному предвыборными обещаниями президента, то нельзя не констатировать, что она не привела к решительному шагу в сторону более надежного мира и ощутимому уменьшению роли силы в международной политике. Обама не сумел, хотя и пытался, закрыть тюрьму в Гуантанамо и десятки подобных ей секретных тюрем, где содержатся во внеправовом порядке подозреваемые в терроризме.

В то же время нынешняя американская администрация действительно стремилась к тому, чтобы сократить вовлеченность американских войск в вооруженные конфликты и в целом демонстрировала умеренность в использовании военной силы, что навлекало на Обаму ожесточенную критику сторонников более активной американской политики силы. В этой связи представляется весьма вероятным, что со следующим американским президентом, которым с большой долей вероятности будет отнюдь не умеренный идеалист, а скорее всего представитель неоконсервативного крыла Республиканский партии, российскому руководству придется выстраивать отношения в значительно более жестких условиях. Однако идеи международной политики как политики партнерства, уменьшения роли силы, ядерного разоружения, выдвигавшиеся, но не всегда последовательно отстаивавшиеся Обамой, в перспективе, пускай и не в ближайшем будущем, будут становиться более востребованными [31]. С этой точки зрения он может остаться в истории в одном ряду с такими его достойными, но отнюдь не всегда более удачливыми предшественниками, как Вудро Вильсон и Джимми Картер.

[31] См.: *Бубнова Н.* Заключение // 20 лет без Берлинской стены: прорыв к свободе / Под ред. Н. Бубновой; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2009. С. 278 (http://carnegieendowment.org/files/20yearsWall_RUS_web.pdf).

РАЗДЕЛ II

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 7

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

В условиях украинского кризиса деятельность ОБСЕ после долгого перерыва вновь стала предметом общественного внимания. Организация развернула на Украине специальную мониторинговую миссию. Швейцария, председательствующая в ОБСЕ в 2014 г., в результате интенсивных консультаций со всеми заинтересованными сторонами предложила «дорожную карту» урегулирования, получившую широкое одобрение. Представитель ОБСЕ опытный швейцарский дипломат Х. Тальявини выступила в качестве основного посредника на встречах контактной группы по урегулированию кризиса.

Организация оказалась единственной многосторонней европейской площадкой, на которой удавалось, хотя и не без труда, согласовывать договоренности о мерах, направленных на урегулирование украинского кризиса. На протяжении 2014 г. это обстоятельство выгодным образом отличало ее от других многосторонних структур европейской безопасности, особенно на фоне предпринятых последними односторонних действий, фактического паралича деятельности Совета Россия-НАТО, а также глубокого кризиса, в котором оказались отношения России с Европейским союзом (ЕС).

Все это способствовало возрождению интереса – пока осторожного – к ОБСЕ в России после полутора десятилетий, мягко говоря, скептического отношения к ней [1]. О возможности перемены отношения к Орга-

[1] *Данилов Д., Журкин В.* Россия и основные международные организации на евроатлантическом пространстве // Безопасность Европы / Под ред. В. В. Журкина. М.: Весь мир, 2011. С. 694–695.

низации свидетельствует и обращение к тематике ее деятельности президента В. В. Путина в его выступлении на совещании послов и постоянных представителей России 1 июля 2014 г.[2]

Об успехе антикризисной дипломатии ОБСЕ пока говорить не приходится. Скорее наоборот, предпринятые в рамках Организации усилия во многом продемонстрировали ее неспособность добиться перелома в развитии событий, решительно контрастирующую с успешной деятельностью ОБСЕ по урегулированию кризисов в 1990-х годах.

Конечно, по масштабам и комплексности современный украинский кризис не идет ни в какое сравнение с кризисом в Албании конца 1990-х годов, во время которого ОБСЕ смогла остановить сползание страны к хаосу и добиться политического урегулирования. Однако, несмотря на рост политических акций Организации на фоне украинского кризиса, делать сегодня уверенные прогнозы относительно укрепления ее роли в системе европейской безопасности преждевременно. Перспективы ОБСЕ во многом будут зависеть от того выбора, который сделают ее участники в ближайшее время. Предстоящее в 2015 г. сорокалетие подписания Хельсинкского заключительного акта сегодня заметно стимулировало обсуждение государствами – участниками ОБСЕ вариантов ее развития на ближайшую и среднесрочную перспективу. От их решений, которые будут приняты через год, во многом будет зависеть вектор дальнейшего развития Организации.

Тенденция к замещению ОБСЕ Европейским союзом

ОБСЕ, единственное в Европе региональное соглашение по смыслу главы VIII Устава ООН, обладает сегодня более значительным потенциалом, чем двадцать и даже десять лет назад. Она лучше структурирована, обладает широким мандатом и значительными оперативными возможностями. В ее активе – многолетний и уникальный опыт «полевой» деятельности в самых сложных регионах. И тем не менее она сегодня дальше от того, чтобы играть «центральную роль» «в содействии процессу перемен в нашем регионе и управлении этим процессом»[3] или «ключевую роль» в поддержании мира и стабильности в регионе ОБСЕ [4], чем два-

[2] Совещание послов и постоянных представителей России // http://www.kremlin.ru/transcripts/46131.

[3] Декларация хельсинкской встречи на высшем уровне, п. 19 / СБСЕ // Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992. С. 8.

[4] Хартия европейской безопасности, п. 46 // Стамбульский документ 1999 года / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Стамбульская встреча на высшем уровне. Стамбул, 1999. С. 14.

дцать или десять лет назад. Возросший потенциал и опыт Организации оказывается востребован сегодня весьма редко. Ее вовлеченность в урегулирование украинского кризиса – скорее исключение из общей практики последних полутора десятилетий.

Причина низкой востребованности ОБСЕ не в ее слабости, а в фундаментальных процессах, которые консолидировались в Европе начиная с 2000-х годов. К ним прежде всего относятся: расширение евро-атлантического сообщества (ЕС и НАТО); становление институтов и инструментов «Общей внешней политики, политики в области безопасности и обороны» (ОВПБО) ЕС, существенно расширившее набор компетенций ЕС в тех областях, которые в 1990-е годы считались прерогативой ОБСЕ; дифференциация посткоммунистических государств по результатам их политической и экономической трансформации и появление феномена «другой Европы», наиболее ярким проявлением которого является формирование евразийского сообщества [5].

В 1991 г. 12 из 34 участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе были членами Европейских сообществ, а 16 – членами НАТО. В обеих организациях или хотя бы в одной из них состояли 17 стран, т. е. ровно половина участников совещания.

За последние двадцать лет число участников ОБСЕ возросло до 57. Параллельно с этим число членов ЕС увеличилось с 12 до 28, а НАТО – с 16 до 29. Количество стран, входящих в обе организации или хотя бы в одну из них, выросло более чем вдвое – с 17 до 35. С учетом же кандидатов на вступление в ЕС и НАТО, а также стран, регулярно присоединяющихся к заявлениям ЕС, и ряда малых европейских государств, интегрированных в евро-атлантическое сообщество, но не участвующих в деятельности НАТО и ЕС, группа «западных» стран в ОБСЕ насчитывает сегодня 43–44 государства.

Удельный вес этой группы в ОБСЕ приближается сегодня к 80%. Более 80% международного персонала организации (в «центральных» институтах и в составе миссий) составляют граждане стран ЕС, НАТО и кандидатов на вступление в ЕС. Взносы этих государств почти на 90% наполняют бюджет основных институтов ОБСЕ и более чем на 90% – бюджет полевых миссий [6].

---

[5] Под евразийским сообществом мы понимаем совокупность многосторонних институтов постсоветских государств, связывающих их с Россией, прежде всего формирующийся Евразийский экономический союз и Организацию Договора о коллективной безопасности.

[6] *Zagorskij A.* Auf verlorenem Posten? Die Zukunft der OSZE // Osteuropa. 2012. 62. Heft 2. S. 117–133.

Само по себе изменение количественного соотношения различных групп государств в ОБСЕ не имеет принципиального значения. «Западная» группа всегда была многочисленнее «восточной», но ОБСЕ – не машина для голосования, и численность той или иной группы государств не трансформируется автоматически в принимаемые в Организации решения. Принцип консенсуса позволяет любому государству или малочисленной группе государств блокировать не устраивающие их решения. Однако количественное доминирование «евро-атлантической» группы стран в ОБСЕ заставляет не входящие в нее государства еще больше подчеркивать значение принципа консенсуса – единственного средства для ограждения их интересов. Это, в свою очередь, становится тормозом на пути существенного укрепления ОБСЕ, когда речь идет об оперативном реагировании на кризисные ситуации, но между государствами есть значительные разногласия.

Географическое расширение евро-атлантического сообщества сопровождалось трансформацией его институтов и частичным расширением их функций. В то время как в деятельности НАТО с 2000-х годов все больше проявлялась тенденция к осуществлению операций Альянса за пределами Европы и их свертыванию на континенте, особенное влияние на ОБСЕ оказывает деятельность ЕС в рамках ОВПБО. ЕС за последние полтора десятилетия освоил практически весь набор компетенций, которые раньше считались особой сферой деятельности ОБСЕ: предотвращение конфликтов, основанное на комплексном подходе к безопасности; развертывание гражданских и гражданско-военных операций кризисного регулирования; постконфликтное восстановление. ЕС наращивает свои компетенции в таких сферах, как содействие укреплению верховенства закона, деятельность правоохранительных и судебных органов, структур безопасности в государствах-партнерах, расширяет потенциал международной полицейской деятельности, содействия в организации пограничного и таможенного контроля.

В сравнении с ОБСЕ ЕС обладает тем преимуществом, что в своей деятельности опирается на собственные весьма значительные ресурсы, сочетая их в рамках комплексного подхода к безопасности и предотвращению конфликтов с возможностью оперативно реагировать на кризисные ситуации разного рода.

Выбор варианта действий – развертывания собственной операции или использования возможностей ОБСЕ – зависит сегодня не только от ЕС (его возможностей и политической воли государств-членов), но и от позиции принимающих стран. Зависит он и от позиций участников ОБСЕ:

если в Организации нет консенсуса относительно целесообразности развертывания той или иной операции, то усиливается соблазн обойтись без ОБСЕ.

Последнее десятилетие дало примеры постепенного замещения миссий ОБСЕ операциями ЕС. Это спонтанный, постепенный процесс, который займет немало времени. Начался он прежде всего в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ), где сочетание предпосылок для замещения деятельности ОБСЕ Европейским союзом – наличие политической воли членов ЕС и готовности принимающих стран – наиболее очевидно. Но постепенно он распространяется и на страны бывшего СССР, прежде всего на государства, участвующие в программе «Восточного партнерства». Вот несколько примеров такого развития событий.

В 2001 г. ЕС, а не ОБСЕ, выступил в роли главного брокера в процессе подготовки Охридских соглашений с целью прекращения эскалации межэтнического конфликта в Македонии. Чтобы обеспечить выполнение условий соглашения, в стране в 2001–2006 гг. были развернуты три миссии ЕС. Существенную роль в реализации военных аспектов урегулирования в Македонии сыграло НАТО.

В 2008 г. после провозглашения независимости Косово вопрос о замене миссии ОБСЕ миссией ЕС считался предрешенным. Такое решение не было принято только в силу возражений Сербии и необходимости поиска нейтрального в отношении статуса Косово решения на основе резолюции 1244 Совета Безопасности ООН. В результате миссия ЕС по обеспечению верховенства закона в Косово была развернута параллельно, а не взамен миссии ОБСЕ. Но уже сейчас по своему мандату, охватывающему традиционные компетенции ОБСЕ (полицейская деятельность, судебная система, таможенные органы, ограниченные функции органов исполнительной власти), и по численности она превосходит масштабы деятельности ОБСЕ в Косово.

В 2005 г. на границе Молдавии с Украиной, включая приднестровский участок, была развернута миссия ЕС по содействию обеспечению пограничного и таможенного контроля.

В 2008 г. в Грузии была развернута миссия наблюдателей ЕС. В 2009 г. после провала попыток договориться о продлении мандатов миссии ОБСЕ в Грузии и миссии военных наблюдателей ООН в Абхазии контингент ЕС остался единственным значимым международным присутствием в зоне конфликта.

Тенденция к постепенному замещению миссий и присутствия ОБСЕ операциями ЕС только наметилась. В силу множества политиче-

ских и иных причин ее не следует абсолютизировать. В регионе ОБСЕ немало точек, в которых замещение деятельности Организации на операции ЕС и тем более НАТО – слишком щепетильный вопрос. Украина относится к таким точкам.

Однако в результате расширения мандата ЕС, а также в силу углубления прямого, не опосредованного ОБСЕ диалога и сотрудничества ЕС и НАТО практически со всеми странами бывшего СССР по широкому кругу вопросов – от верховенства закона и прав человека до различных аспектов обеспечения внутренней безопасности и стабильности, реформы сектора безопасности и охраны границ – в поиске ответов на возможные вызовы кризисного регулирования и постконфликтного восстановления выбор сегодня намного больше, чем в 1990-е годы. Сегодня в этих целях могут быть задействованы ресурсы самых разных организаций: ОБСЕ, ООН, ЕС и НАТО. Этот выбор не является механическим. Но в последнее десятилетие в конкретных ситуациях он все реже делается в пользу ОБСЕ и все чаще – в пользу ЕС.

Все это лишает ОБСЕ былой монополии на осуществление оперативной деятельности в периферийных регионах Европы.

Перспективы ОБСЕ

Обсуждение роли ОБСЕ в последние годы позволяет сформулировать ряд вариантов ее дальнейшего развития в рамках более широкой архитектуры европейской безопасности. Все перечисленные ниже варианты, что называется, лежат на столе переговоров и обсуждаются уже в течение длительного времени.

Постепенное свертывание оперативной деятельности и маргинализация ОБСЕ

Пик деятельности ОБСЕ по урегулированию конфликтов и постконфликтному восстановлению пришелся на 1990-е годы. Она осуществлялась Организацией прежде всего в ЮВЕ (в странах бывшей Югославии и в Албании). Здесь в 1990-х годах были развернуты самые крупные миссии Организации. ОБСЕ играла важную роль в составе более широкого международного присутствия в Боснии и Косово.

По мере стабилизации положения в регионе оперативная деятельность ОБСЕ в ЮВЕ постепенно сокращалась (рис. 1). Общий бюджет миссий Организации, развернутых в регионе, с начала 2000-х годов сократился более чем вдвое. Доля финансирования соответствующих миссий в

консолидированном бюджете ОБСЕ уменьшилась с 69% в начале века до 38% в 2012 г. Закрыты миссия ОБСЕ в Хорватии и ее офис в Загребе. Несмотря на по-прежнему относительно заметную роль ОБСЕ в Косово, свертывание ее деятельности в ЮВЕ и замещение ее Европейским союзом приобретает необратимый характер и является вопросом времени.

Эта тенденция не компенсировалась расширением деятельности ОБСЕ в других регионах. В начале прошлого десятилетия были закрыты миссии в Латвии и Эстонии. Несколько расширилась деятельность в странах бывшего СССР, в основном в Центральной Азии (рис. 1 и 2). Однако она остается предметом острых споров. Закрыты миссия ОБСЕ в Грузии и представительство Организации в Минске. С 2014 г. понижен уровень присутствия в Азербайджане – до офиса координатора проектов. В повестке дня – преобразование Центра ОБСЕ в Астане в проектный офис. Развертывание специальной мониторинговой миссии на Украине в 2014 г. стало исключением из этого правила. Но отнюдь не очевидно, что это решение будет носить переломный характер в деятельности Организации.

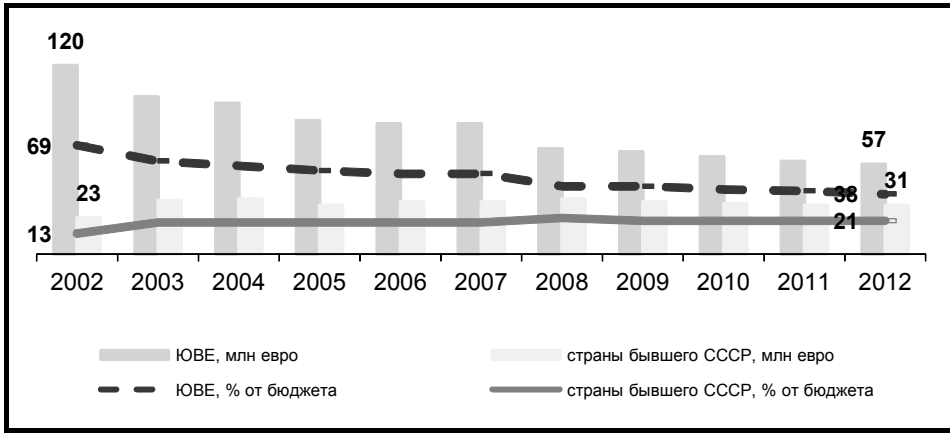

Рис. 1. Бюджет миссий ОБСЕ в странах Юго-Восточной Европы и бывшего СССР (млн евро и % консолидированного бюджета ОБСЕ). **Источник:** Year-end revised budgets. OSCE Audited Financial Statements 2002 – 2010; OSCE PC.DEC/1025, 15 December 2011. Decision No 1025. Revision of the 2011 Unified Budget; OSCE PC.DEC/1028, 22 December 2011. Decision No 1028. Approval of the 2012 Unified Budget

Поступательное свертывание деятельности Организации в обозримой перспективе может привести к ситуации, когда она будет сведена помимо деятельности собственно венского Постоянного совета и Секретариата к деятельности немногих исполнительных структур. Результатом

такого развития событий стало бы постепенное угасание остатков интереса к ОБСЕ со стороны большинства государств-участников и ее дальнейшая маргинализация.

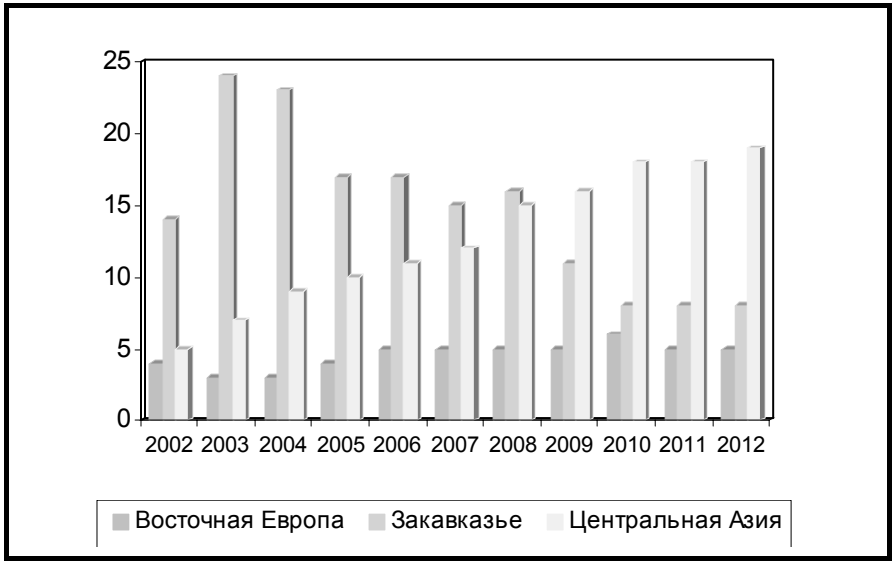

Рис. 2. Бюджет деятельности ОБСЕ в странах бывшего СССР (млн евро).
Источник: Year-end revised budgets. OSCE Audited Financial Statements 2002 – 2010; OSCE PC.DEC/1025, 15 December 2011. Decision No 1025. Revision of the 2011 Unified Budget; OSCE PC.DEC/1028, 22 December 2011. Decision No 1028. Approval of the 2012 Unified Budget

Поскольку на учреждение новой общеевропейской организации с таким же универсальным составом участников рассчитывать не приходится, наиболее вероятным следствием маргинализации ОБСЕ стала бы активизация деятельности ЕС в странах бывшего СССР, прежде всего на Украине, в Молдавии и Грузии, подписавших с ЕС соглашения об ассоциации. Так что хуже, чем с ОБСЕ, может оказаться только без ОБСЕ.

Сохранение статус-кво

Поддержание оперативной деятельности ОБСЕ, включая ее присутствие на местах на минимальном уровне, необходимом для сохранения площадки для ведения политического диалога и задействования ее инструментов для урегулирования кризисных ситуаций, способно замедлить процесс маргинализации Организации. Сегодняшняя деятельность ОБСЕ на Украине, если она не будет подкреплена активизацией на других направлениях, вписывается именно в этот вариант развития событий.

Однако дискуссия по вопросам реформирования ОБСЕ и дальше продолжалась бы без видимого результата при сохранении диаметрально противоположных позиций государств-участников в центральном вопросе современной дискуссии – о целесообразности сокращения или, наоборот, расширения масштабов независимой деятельности ее структур и институтов.

С переменным успехом возможности Организации задействовались бы для снижения напряженности в кризисных ситуациях, поиска решений возникающих проблем на основе сотрудничества, как это сейчас происходит на Украине. Но такие случаи были бы скорее исключением из правила. Оперативная деятельность ОБСЕ в ЮВЕ продолжала бы органически сокращаться, как в странах бывшего СССР. Организация попрежнему была бы поглощена бесконечными обсуждениями своих внутренних проблем, одновременно все больше утрачивая конкурентные преимущества в сравнении с другими европейскими организациями, прежде всего с ЕС. Финальный результат данного варианта не сильно отличался бы от результатов первого.

Расширение географии деятельности ОБСЕ

Последние десять лет в ОБСЕ обсуждается вопрос о возможности смещения географического фокуса в ее оперативной деятельности. С 2004 г. западные страны ставили вопрос об использовании финансовых ресурсов, высвобождающихся в результате свертывания миссий ОБСЕ в ЮВЕ, для расширения деятельности на Южном Кавказе и в Центральной Азии. Речь также шла о возможности реализации проектной деятельности ОБСЕ за пределами ее непосредственной «зоны ответственности» – в странах, являющихся партнерами ОБСЕ по сотрудничеству. В 2004 г. речь шла главным образом о возможном вкладе Организации в международные усилия по стабилизации Афганистана. Сегодня эта тема обсуждается в контексте вывода Международных сил содействия безопасности из Афганистана, а также возможных усилий ОБСЕ по укреплению верховенства закона в странах «арабской весны».

Однако консенсуса по вопросу о перенесении географического центра тяжести в деятельности ОБСЕ нет. Более того, его постановка в 2004 г. стала точкой отсчета для начала дискуссии о географических дисбалансах в работе Организации. Решения, принятые в 2007 г. на мадридской встрече Совета министров относительно возможного вклада ОБСЕ в стабилизацию положения в Афганистане, носили компромиссный характер и ограничивали деятельность ОБСЕ территорией государств-

участников. Консенсус же относительно возможной деятельности Организации в южном Средиземноморье так и не сформировался.

Повышение оперативности антикризисной деятельности ОБСЕ

Оперативная деятельность ОБСЕ почти всецело зависит от согласия государств-участников. При этом принцип консенсуса, гарантируя учет их интересов, серьезно осложняет принятие оперативных антикризисных решений. Данное обстоятельство существенно снижает конкурентоспособность ОБСЕ в сравнении с другими европейскими организациями, занимающимися вопросами безопасности (ЕС и отчасти НАТО). Сохранение такого положения дел, как было показано выше, ведет к постепенному замещению деятельности ОБСЕ в ряде регионов Европы деятельностью ЕС.

Повышение конкурентоспособности ОБСЕ и хотя бы частичная деполитизация дискуссий в Постоянном совете возможны в случае наделения ее исполнительных структур функциями независимых институтов с четко ограниченным мандатом прежде всего в сфере предотвращения эскалации конфликтов и регулирования кризисов. Такой путь повышения оперативности антикризисных действий ОБСЕ с 2010 г. является предметом острых споров между государствами-участниками, хотя, строго говоря, аналогичные решения принимались в Организации и раньше – в 1990-е годы.

В 2010 г. в рамках «процесса Корфу»[7] широкую поддержку в ОБСЕ получило предложение США наделить действующего председателя Организации правом предпринимать обязательные для государств временные меры, направленные на деэскалацию конфликтов, не дожидаясь формирования консенсуса государств-участников [8]. При этом оговаривался и конкретный набор таких мер, и их временный характер. Через какое-то время после их принятия либо Постоянный совет (основной директивный орган ОБСЕ в период между встречами Совета министров) должен был бы подтвердить их своим решением, либо они были бы отменены из-за отсутствия консенсуса в Постоянном совете.

США также предложили модернизировать ряд существующих в ОБСЕ механизмов реагирования на кризисы и конфликтные ситуации с

[7] См.: *Загорский А.* Дискуссия о будущем европейской безопасности: промежуточные итоги // Ежегодник СИПРИ 2013: Вооружения, разоружение и международная безопасность: Пер. с англ. / Ин-т мировой экономики и междунар. отношений РАН. М.: ИМЭМО РАН, 2014. С. 655.

[8] Food-for-thought on conflict prevention and crisis management in the OSCE area. PC.DEL/93/10, 19 February 2010.

учетом положений российского проекта Договора о европейской безопасности. В частности, они предложили скорректировать «Берлинский механизм» ОБСЕ 1991 г., наделив действующего председателя ОБСЕ полномочиями по созыву чрезвычайных конференций ОБСЕ для обсуждения конфликтных ситуаций и предусмотрев возможность принятия такими конференциями решений, не требующих согласия сторон в обсуждаемом конфликте.

Все эти предложения были отклонены Россией и другими странами ОДКБ, настаивавшими на необходимости строгого соблюдения принципа консенсуса при принятии всех решений ОБСЕ, а также на предварительном согласии всех сторон конфликта на любые меры, которые могут быть приняты по линии организации.

Позднее Нидерланды при поддержке стран ЕС в контексте обсуждения вопросов модернизации Венского документа по мерам укрепления доверия и безопасности вносили предложения, предполагавшие возможность осуществления независимой верификационной деятельности силами ОБСЕ, а не только государствами-участниками. В случае принципиального согласия и включения соответствующих положений в Венский документ для проведения таких проверок не требовалось бы каждый раз согласовывать такие действия в Постоянном совете.

В 2011 г. Швейцария предлагала сформировать независимые и нейтральные группы посредников, которые под эгидой ОБСЕ могли бы оказывать сторонам в конфликте добрые услуги в поисках урегулирования. Это предложение было в целом позитивно оценено на вильнюсской встрече Совета министров в декабре 2011 г.[9], однако дальнейшего видимого развития не получило.

Несмотря на отсутствие консенсуса относительно целесообразности расширения независимой деятельности, осуществляемой исполнительными структурами ОБСЕ, эта тема и сегодня остается в повестке дня. Так, по итогам проведенного в июле 2014 г. неформального обсуждения швейцарский председатель реалистично констатировал невозможность (и нецелесообразность) пересмотра или ограничения принципа консенсуса и в то же время отметил наличие предложений о возможности договориться об «автоматических» мерах, которые ОБСЕ могла бы оперативно предпринимать в кризисных ситуациях по просьбе принимающего государства [10].

[9] Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Вильнюс 2011 год. Решение № 3/11. Элементы конфликтного цикла, связанные с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению. С. 3.

[10] Документ ОБСЕ CIO.GAL/121/14, 15 июля 2014 г.

Укрепление ОБСЕ

Представляется, что с учетом приведенных выше вариантов развития ОБСЕ дальнейшая маргинализация ОБСЕ не отвечает интересам Российской Федерации. Об этом говорит не только опыт украинского кризиса. Организация (если не считать Совет Европы с его более узкой компетенцией) при всех ее сложностях остается главным многосторонним институтом участия России в европейских делах. Предпринимавшиеся в последние два десятилетия усилия дополнить (или заменить) участие России в ОБСЕ механизмами стратегического партнерства России с ЕС и НАТО до настоящего времени не дали существенного результата. Ввиду глубокого кризиса в отношениях с обеими организациями на фоне украинского кризиса формирование полноценных партнерских отношений с ними в краткосрочной и среднесрочной перспективе маловероятно.

В этих условиях дальнейшее вытеснение ОБСЕ на обочину архитектуры европейской безопасности автоматически будет означать и маргинализацию России при одновременной активизации политики Европейского союза и отчасти НАТО, в том числе на постсоветском пространстве.

Существенное повышение оперативности антикризисной деятельности ОБСЕ за счет расширения независимой деятельности ее исполнительных структур позволило бы повысить конкурентоспособность Организации и сдерживать ее поступательное замещение Европейским союзом. В случае возникновения спорных или конфликтных ситуаций в отношениях России со странами Запада на постсоветском пространстве Организация была бы главной многосторонней европейской площадкой, на которой могли бы согласовываться антикризисные действия и решения, основанные на сотрудничестве. По этой причине такой вариант представляется более предпочтительным, хотя тоже не идеальным.

В российской политике в отношении ОБСЕ, как и в политике ряда других государств-участников, есть два «железобетонных» табу: нарушение принципа консенсуса и расширение автономии исполнительных структур Организации. Такая позиция понятна, поскольку принцип консенсуса порой остается единственной возможностью заблокировать принятие в ОБСЕ решений, которые идут вразрез с интересами страны. Поэтому Россия фактически проводит политику сохранения статус-кво, хотя эта политика, как мы показали выше, может обернуться нежелательными побочными последствиями маргинализации ОБСЕ.

В то же время при принятии решений в оставшееся до 40-летия подписания Хельсинкского заключительного акта время важно учитывать то обстоятельство, что осуществление ряда функций исполнитель-

ными структурами ОБСЕ не обязательно вступает в противоречие с принципом консенсуса. В истории Организации немало примеров согласования процедур и механизмов для оперативного реагирования на требующие неотложных действий ситуации: «берлинский механизм» созыва чрезвычайных конференций, обязательная часть «московского механизма» человеческого измерения и др. Ограниченные возможности для оперативного реагирования на эскалацию кризисов действующий председатель имеет уже сегодня, в частности, путем назначения своих личных представителей.

Практически во всех случаях, когда в рамках ОБСЕ согласовывались не требующие консенсуса механизмы принятия решений, в них предусматривались определенные «фильтры», которые позволяли минимизировать опасность злоупотребления такими механизмами со стороны отдельных государств или групп государств в ущерб интересам других участников. Соответствующие «фильтры» можно обсуждать и в рамках современной дискуссии об антикризисной деятельности ОБСЕ.

Согласование даже относительно скромных шагов в этом направлении могло бы способствовать существенному укреплению позиций ОБСЕ в современной архитектуре европейской безопасности.

Знаковым шагом в этом отношении могло бы стать наделение действующего председателя и (или) генерального секретаря ОБСЕ полномочиями по инициации временных мер, направленных на установление фактов и осуществление посреднических усилий в условиях эскалации конфликта, не дожидаясь, когда сформируется окончательный консенсус государств-участников относительно надлежащих мер. Такое решение потребовало бы расширения полномочий генерального секретаря.

Одновременно с этим под эгидой ОБСЕ можно было бы создать Европейское агентство по верификации, уполномоченное осуществлять верификационную деятельность в рамках Венского документа наряду с государствами-участниками, – при том, разумеется, условии, что такая многосторонняя верификационная деятельность пропорционально распространялась бы на все государства-участники в районе применения Венского документа, а результаты проверочных миссий были бы доступны всем участникам Организации без исключения.

Глава 8

ЭВОЛЮЦИЯ НАТО И ОТНОШЕНИЯ АЛЬЯНСА С РОССИЕЙ В СВЕТЕ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА

Определяющим вектором дальнейшего развития НАТО на современном этапе стала эволюция ситуации на Украине и вокруг нее. Нет нужды говорить, что происшедший и продолжающий развиваться острый многофакторный украинский кризис на многие годы вперед актуализировал само существование и деятельность Североатлантического альянса.

Некоторые аспекты трансформации НАТО после холодной войны

После окончания холодной войны и до последнего времени военная составляющая блока НАТО сокращалась самым существенным образом. Так, уже за первые десять с небольшим лет после подписания Договора об обычных вооруженных силах в Европе (1990 г.), несмотря на увеличение числа членов НАТО с 16 до 19, количество ограничиваемых договором вооружений и техники (ОДВТ) кардинально уменьшилось. Находящееся в распоряжении Альянса число танков сократилось в 1,8 раза, боевых бронированных машин – в 1,4 раза, артиллерийских систем – также в 1,4 раза, самолетов – в 1,5 раза, вертолетов – в 1,1 раза [1].

Динамика этого процесса в дальнейшем лишь усилилась – членов Альянса становилось больше, а количество вооружений уменьшалось. В результате на начало 2010-х годов потолки стран НАТО по танкам и боевым бронированным машинам в Европе (без учета Турции, которая, исходя из соображений региональной безопасности, количество бронированной техники увеличила) составляли по национальным предельным уровням чуть больше 50%. При этом по танкам потолки заполнялись меньше чем на 30% (!) [2]. За время после окончания холодной войны на европейском континенте было резко сокращено «американское присутствие» в рамках НАТО. До распада СССР в Европе было дислоцировано порядка 450 тыс. американских военнослужащих, к сегодняшнему дню это число сократилось почти на 80% – до 64 тыс.[3]

[1] Подсчитано автором по: *Храмчихин А.* Что нам все-таки следует делать с НАТО // Независимое воен. обозрение. 2010. № 39 (636). 15 окт. (http://nvo.ng.ru/concepts/2010-10-15/1_nato.html).

[2] Подсчитано автором по: The Military Balance. London: IISS, 2011.

[3] Американские базы в Европе // http://концептуал.рф/amerikanskie-bazy-v-evrope.

Это означало лишь одно: европейские члены НАТО не рассматривали всерьез сценарии наступательных операций, для которых была бы нужна тяжелая бронированная техника. Таким образом, постоянно выдвигающиеся российской стороной претензии относительно подавляющего превосходства НАТО над Россией в численности ограничиваемых договором вооружений и техники хотя формально и имеют под собой основания, но фактически представляют сравнения договорных потолков вооружений, а не их фактического наличия.

В течение ряда лет в политико-экспертных кругах Брюсселя и других европейских столиц шла серьезная дискуссия относительно сохраняемых на территории Европы 200 американских ядерных бомб свободного падения. Теперь, после украинского кризиса, можно с уверенностью полагать, что эти бомбы надолго «пропишутся» на континенте. К тому же США уже начали долгосрочную программу модернизации этого ядерного арсенала в Европе.

Серьезная полемика развернулась в среде российских политиков и экспертов относительно того, что Россия окружена сетью баз НАТО. Если под понятием «база» иметь в виду объект, который используется несколькими натовскими государствами, то такие базы существуют только в Афганистане и, соответственно, будут ликвидированы после вывода оттуда войск НАТО.

На территории стран Европы действительно имеются военные объекты, где дислоцированы контингенты иностранных членов Альянса. Так, подразделения вооруженных сил США размещены в двадцати одном месте базирования и еще на нескольких более мелких вспомогательных площадках. Контингент Великобритании численностью 15 500 военнослужащих, который был размещен в Германии, Лондон собирается поэтапно вывести к 2019 г.

Одним из важных элементов военной политики США и НАТО были и остаются планы развертывания ЕвроПРО. Подавляющее большинство российских военных, политиков и экспертов после объявления планов о ее создании в Европе сразу объявили, что эта противоракетная система направлена против России. Российскую сторону не убеждали официальные заявления НАТО, что потенциал противоракетной обороны предназначен лишь «для защиты всего населения, территорий и сил стран – членов НАТО в Европе», а Россия формально приглашена сотрудничать в

этом вопросе [4]. Не брались на веру и официальные декларации, что «противоракетная оборона НАТО предназначена для обороны от потенциальных угроз, возникающих за пределами евро-атлантического региона», и что она «не направлена против России и не подорвет российские средства стратегического сдерживания»[5].

На убежденность российской стороны не повлияло, что параметры ЕвроПРО дважды корректировались – причем последний раз существенно – в направлении снижения ее возможностей. Это произошло в марте 2013 г., когда Пентагон отказался от развертывания четвертого этапа системы – размещения в Европе и на кораблях модернизированной ракеты-перехватчика SM-3 Block IIB, которая в силу своих характеристик рассматривалась отечественными специалистами как элемент потенциала, направленного на ослабление ответного удара российских МБР.

Тем не менее во многом по вине западной стороны «субстантивный» диалог по этой проблеме не состоялся. Нежелание НАТО и США идти навстречу озабоченностям России, т. е. технически и организационно или посредством юридических обязательств гарантировать ненаправленность этой системы против России, крайне негативно сказалось на отношениях Москвы с Брюсселем и Вашингтоном.

Резкая реакция России на перспективы изменения Украиной своего курса во многом явилась следствием всего характера отношений России и Запада после окончания холодной войны, в которых все больше нарастал ком негативных факторов и не решаемых противоречий. Важнейшим компонентом, ставшим, на наш взгляд, центральным и постоянным деструктивным элементом этих отношений, была политика расширения НАТО, которая большинством политико-военного сообщества России воспринималась как неумолимо надвигающаяся прямая угроза безопасности страны. Руководство Альянса не захотело вступать с Москвой в диалог по этому вопросу (а в свое время – и обсуждать перспективу приема России в НАТО), прячась за дежурными фразами, что расширение НАТО «не угрожает России».

Такая позиция Брюсселя сделала невозможным достижение компромисса, еще раз утвердила в своих подозрениях тех в России, кто не уставал повторять, что НАТО – это тайный или явный враг или по край-

[4] Декларация по итогам встречи на высшем уровне в Лиссабоне. Обнародована главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета в Лиссабоне 20 ноября 2010 г. // http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official_texts_ 68828.htm.

[5] Заявление по итогам встречи в верхах в Чикаго. Принято главами государств и правительств, участвующими в заседании Североатлантического совета в Чикаго 20 мая 2012 г. // http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official_texts_87593.htm.

ней мере потенциальный противник. Обладающий, безусловно, высоким авторитетом в военно-политических кругах бывший начальник Генерального штаба, а впоследствии заместитель секретаря Совета безопасности генерал армии Ю. Балуевский абсолютно точно выразил нюансы распространенного в России представления, что в обозримом будущем внешние и военные угрозы «будут определяться политикой наших партнеров (здесь мне больше подходит слово "противников") – США и НАТО, цель которых, по моему мнению, никогда не менялась. А эта цель – не допустить возрождения России как экономической и военной державы, способной самостоятельно отстаивать свои интересы»[6].

Положение еще больше усугубляла тема приема Украины в НАТО, которую на этом фоне постоянным рефреном вело руководство Альянса начиная с 1997 г., когда была подписана Хартия НАТО-Украина об особом партнерстве, и до встречи в верхах в Бухаресте в 2008 г., где руководители стран НАТО приняли решение, что «в будущем Украина может стать членом НАТО»[7]. Хотя в дальнейшем, в 2010 г., Украина заявила, что будет проводить «внеблоковую политику», и приняла соответствующее законодательство, отдельные украинские политики и партии постоянно ставили и продолжают ставить данный вопрос.

Все эти факторы вели к дальнейшему распространению антинатовских и антизападных настроений среди российской элиты. Настал момент, когда превалирующее ви́дение НАТО как непосредственной угрозы в сочетании с ощущением, что НАТО вот-вот «поглотит Украину», подтолкнуло Москву к конкретным действиям как по Крыму, так и по поддержке антикиевских выступлений на востоке и юго-востоке Украины. Как подчеркивал президент В. Путин, создалось ощущение, что «...если мы ничего не сделаем, то в какое-то время, руководствуясь теми же самыми принципами, втащат в НАТО Украину... и натовские корабли окажутся в городе русской военно-морской славы – в Севастополе... Но если туда зайдут войска НАТО... тогда для нас это имеет уже геополитическое значение»[8].

Тем не менее можно констатировать, что действия России по Крыму и ее позиция по Украине в целом не нашли понимания и поддержки ни у одного государства Альянса. Разница состоит лишь в том, что одни государства (в основном граничащие с Россией) проявили крайнюю озабоченность и начали требовать от НАТО применения решительных мер, а другие продолжают демонстрировать бóльшую сдержанность в отношении Москвы.

---

[6] *Балуевский Ю.* От кого должна защищаться Россия в XXI веке // Независимая газ.: Сценарии. 2013. 23 апр. (http://www.ng.ru/stsenarii/2013-04-23/9_defend.html).

[7] Обвинения России: расставим точки над «и» // http://www.nato.int/cps/ru/natolive/topics_111767.htm.

[8] Прямая линия с Владимиром Путиным // http://www.kremlin.ru/news/20796.

Решения Уэльского саммита и перспективы развития НАТО

События на Украине застали руководство НАТО врасплох и выявили неготовность Альянса оперативно реагировать в подобных нештатных ситуациях. Попытка принять кардинальные решения на этот счет и скоординировать дальнейшие действия была предпринята на прошедшем 4–5 сентября 2014 г. саммите НАТО в Уэльсе. Многие эксперты и политики прочили этой встрече поворот к «новому», а вернее сказать – возврат к «старому» курсу, к элементам холодной войны.

Однако решения саммита Альянса, как и реакцию блока НАТО в целом на украинский кризис, вполне можно назвать ответом в рамках сценария «мягкого варианта». При этом особенно серьезные озабоченности членов блока пока что снимаются внутри самой организации, а предлагаемые решения, которые могли бы вести к резкому обострению отношений с Россией, не принимаются и не закрепляются в совместных документах.

В интервью после саммита генеральный секретарь НАТО А. Фог Расмуссен подчеркнул, что не хочет «новой холодной войны». По его мнению, «НАТО сделало многое» для выстраивания «подлинного» стратегического партнерства с Россией. Более того, говоря о будущем, Расмуссен высказал уверенность, что «конструктивное партнерство между Россией и НАТО» необходимо [9].

В документах саммита однозначно обозначены условия для перехода к такому партнерству. В заявлении по итогам встречи подчеркивается, что «характер отношений Североатлантического союза с Россией и наше стремление к партнерству будут зависеть от того, увидим ли мы четкие, конструктивные изменения в действиях России, свидетельствующие о соблюдении международного права и ее международных обязательств и обязанностей». При этом в очередной раз отмечается, что НАТО «не стремится к конфронтации и не представляет угрозы для России»[10]. В то же время руководству Альянса пришлось констатировать, что «Россия, судя по всему, считает НАТО не партнером, а противником»[11]. Однако причины этого в штаб-квартире НАТО так и не хотят серьезно анализировать. На саммите было заявлено об успешности деятельности организации и о намерении продолжать политику расширения Альянса.

К сожалению, даже через двадцать лет после начала этой деструктивной для российско-натовских отношений политики в Брюсселе так и не

[9] Между Россией и НАТО необходимо конструктивное партнерство: Генсек НАТО Андерс Фог Расмуссен рассказал «Ъ» о кризисе в отношениях с Россией // Коммерсантъ. 2014. 10 сент. (http://www.kommersant.ru/doc/2563623).

[10] Заявление по итогам встречи...

[11] Между Россией и НАТО...

смогли уяснить, что именно она постоянно подтачивала отношения Россия-НАТО, крепила и ширила российскую антинатовскую оппозицию, меняя внутриполитическую ситуацию в России. Без понимания этого непреложного факта эффективное восстановление двустороннего сотрудничества между Москвой и Брюсселем невозможно.

В документах Уэльского саммита в очередной раз была подтверждена приверженность НАТО заявленным ранее решениям о полноценном принятии Грузии в члены Альянса. Хотя утвержденный в Уэльсе «существенный пакет мер для Грузии» не содержит прямых обязательств оказывать помощь вооружениями, он открывает «возможности в сфере укрепления оборонного потенциала, учебной подготовки, учений, укрепления связи и взаимодействия, а также повышения оперативной совместимости»[12]. Принятая формула оставляет возможность для достаточно широкой трактовки реальных ограничений на военную помощь Грузии. А сохраняющаяся перспектива принятия этой страны в НАТО содержит в себе потенциал для нового серьезного обострения отношений России с Грузией и России с НАТО.

Кризис вокруг и внутри Украины сделал слишком опасным продолжение курса на скорое принятие этой страны в Североатлантический альянс. Однако была подтверждена приверженность Брюсселя сотрудничеству с Киевом в рамках специальной программы «особого партнерства». На саммите в Уэльсе были выдвинуты «дополнительные инициативы, направленные на поддержку реформы и преобразования секторов безопасности и обороны, а также повышение оперативной совместимости сил Украины и НАТО»[13], что явно было ниже ожиданий значительной части украинской элиты. Это касалось и самого присутствовавшего на саммите президента П. Порошенко, который стремился заручиться в том числе и военной поддержкой Альянса. В ходе состоявшегося впоследствии визита Порошенко в США ему также не удалось достичь прогресса в этом вопросе и получить желанный статус «привилегированного союзника» США вне рамок НАТО, который имеют, например, Израиль, Южная Корея и Япония.

НАТО после украинского кризиса

Если удастся деэскалировать военно-политическую ситуацию на самой Украине и вокруг нее и перевести ее в плоскость политико-дипломатического диалога в рамках развития минского и иных перего-

[12] Заявление по итогам встречи...
[13] Там же.

ворных процессов, можно будет говорить о сложившемся на сегодня вполне определенном формате реакции Альянса на кризис. Руководство НАТО, да и Вашингтон, очевидно, проявили демонстративную сдержанность по отношению к Москве. Как показало развитие событий, Альянс на современном этапе оказался не готов идти на полный разрыв отношений с Россией, а тем более на создание предпосылок для вооруженного противостояния и откат к ситуации, близкой к временам холодной войны.

Представляется, что в этом плане не следует выхватывать из контекста и драматизировать отдельные положения принятых документов саммита, как это уже принялись делать некоторые отечественные эксперты. Гораздо важнее оценить, какие из ранее предлагавшихся негативных для безопасности Европы предложений не были одобрены.

К настоящему моменту не оправдались пессимистические прогнозы и не реализовались звучавшие из столиц некоторых стран (Канады, Латвии, Литвы, Польши, Эстонии) призывы расторгнуть Основополагающий акт Россия-НАТО 1997 г. Такой шаг позволил бы, в частности, снять провозглашенные этим документом ограничения на дополнительное постоянное размещение «существенных боевых сил» на территории государств – членов Альянса. При сохранении этого документа не смогут осуществиться уже находившиеся в процессе обсуждения планы создания пяти военных баз НАТО в Латвии, Литве, Эстонии, Польше и Румынии [14], о чем должно было быть объявлено на саммите. Естественно, не прошли звучавшие до саммита технически не реализуемые идеи, исходившие от Польши и стран Прибалтики, относительно «нацеливания ЕвроПРО» на Россию [15]. Руководство Альянса не пошло навстречу министру иностранных дел Польши Р. Сикорскому, выразившему пожелание о размещении «двух тяжелых бригадах стран НАТО» на территории страны. Пока не стоит вопрос и о дислокации подразделений НАТО в странах Балтии.

В целом, как представляется, дальнейшие действия Альянса будут следовать в русле выдвинутой на саммите идеи «об укреплении оборонного потенциала и связанного с ним потенциала обеспечения безопасности», которая предполагает усиление возможности проецировать силу без направления крупных воинских контингентов [16]. Очевидно, что конкретные параметры реализации этой инициативы будут уточняться и зависеть от ряда внешних и внутренних факторов.

---

[14] НАТО планирует разместить пять баз в Восточной Европе // http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1411311.

[15] Польша и страны Прибалтики предложили нацелить ЕвроПРО на Россию // http://mskbabr.com/?IDE=128194.

[16] Заявление по итогам встречи...

Уже сейчас налицо планы активизации военных учений НАТО, в том числе и в первую очередь на территории стран, граничащих с Россией (стран Балтии, Польши, Украины), что должно послужить недвусмысленным сигналом решимости НАТО. Естественно, подобные мероприятия создают дополнительную напряженность и будут восприняты в России как доказательства «агрессивности» НАТО. МИД России уже заявил, что «суть и тональность заявлений по ситуации вокруг Украины вкупе с анонсированными планами проведения совместных с Киевом учений стран – членов НАТО на территории этой страны до конца 2014 года неизбежно приведут к нагнетанию напряженности»[17].

Прогнозируется давление со стороны Брюсселя на западные столицы в направлении увеличения расходов на оборону. Об этом уже неоднократно и однозначно заявлял Расмуссен, требуя от стран НАТО «повысить свои оборонные расходы до 2% от их ВВП»[18]. Однако реально выполнить эти требования будет непросто, как представляется, добиться стопроцентной реализации поставленных целей руководству Альянса вряд ли удастся. Наряду с этим возникают предпосылки для некоторого «обратного» наращивания ранее сокращенного контингента американских сил в Европе. Однако если украинский кризис и военные действия не будут активизироваться, такое наращивание может быть несущественным и временным.

Учитывая особенно серьезную тревогу за свою безопасность ряда граничащих с Россией государств и некоторых других членов НАТО, есть высокая вероятность создания сил быстрого реагирования – новой военной структуры Альянса численностью порядка 10 тыс. По имеющимся сведениям, в ее состав могут войти военнослужащие Латвии, Литвы, Эстонии, Дании, Норвегии, Великобритании и Нидерландов. Интерес к участию в проекте проявляет Канада. Кроме сухопутных частей, в состав сил быстрого реагирования могут быть включены также авиационные и морские подразделения [19].

До кризиса на Украине единственным плановым присутствием сил НАТО на территории восточноевропейских государств-членов были 4 истребителя НАТО, выполнявшие задачи патрулирования воздушного пространства стран Балтии. Вскоре после начала кризиса их число увели-

[17] МИД РФ: учения НАТО на Украине приведут к нагнетанию напряженности // ИТАР-ТАСС. 2014. 5 сент. (http://itar-tass.com/politika/1423580).

[18] Расмуссен: Россия не является угрозой для НАТО // ИТАР-ТАСС. 2014. 15 сент. (http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1443654).

[19] В Европе при участии прибалтийских стран создадут войска быстрого реагирования // http://www.interfax.ru/world/394090.

чилось до 12. В марте 2014 г. в Польшу для ведения постоянного боевого дежурства было направлено 12 истребителей F-16, которые согласно имеющимся пока договоренностям пробудут там до конца 2014 г.

Возможно дальнейшее совершенствование и развитие ядерного арсенала США в Европе. Планируется модернизация боевых самолетов ряда стран НАТО под возможность оснащения их бомбами B-61 и их модификациями.

С марта 2014 г. в Черном море практически постоянно присутствуют нескольких боевых кораблей США и других стран НАТО, которые сменяют друг друга. Договор Монтрё, ограничивающий суммарный тоннаж и длительность нахождения кораблей в Черном море, при этом не нарушается.

Весной 2014 г. на территории Польши, Литвы, Латвии и Эстонии прошли учения с участием контингента американских десантников 173-й десантной бригады, переброшенных из Италии. В сентябре 2014 г. украинские Вооруженные силы совместно с НАТО провели трехдневные военные учения в Черном море «Sea Breeze-2014» в составе до 12 кораблей в целом с обеих сторон. Целью учений было названо обеспечение «безопасности судоходной зоны в кризисном регионе», что напрямую увязано с украинским кризисом.

Миротворческие учения НАТО «Rapid Trident-2014» были проведены также в сентябре 2014 г. на Западной Украине. В учениях, проводившихся под командованием США, в общей сложности принимали участие более 1200 солдат из 15 стран.

С 24 сентября по 3 октября 2014 г. на севере Польши прошли крупномасштабные учения НАТО «Анаконда», в которых участвовали более 12 тыс. солдат из Польши, Эстонии, Великобритании, Канады, Литвы, Нидерландов, Чехии, Венгрии, США.

Естественно, что все эти мероприятия должны были продемонстрировать «восточным» членам НАТО военную решимость Альянса по их защите и в то же время дать недвусмысленный сигнал России о необходимости проявлять сдержанность при поддержке антикиевских сил. Подобного рода активность, не нарушающая никаких правовых норм и в то же время весьма впечатляющая для окружающих, может быть продолжена.

Одновременно, несмотря на то что своим коллективным решением НАТО еще в начале апреля 2014 г. решило приостановить «все практическое сотрудничество с Россией, военное и гражданское, в Совете НАТО, в Совете Евроатлантического партнерства и в Партнерстве во имя мира»[20], руководство Альянса рассчитывает на взаимодействие с Москвой

[20] Расмуссен рассчитывает продолжить сотрудничество с РФ по Афганистану // http://ria.ru/world/20140401/1002141870.html.

на критически важных для него направлениях. Одним из них, безусловно, является Афганистан, и, как ожидает генсек НАТО, связанные с Афганистаном проекты сотрудничества продолжатся [21].

То же относится к борьбе с терроризмом. Примеры налаживания масштабного сотрудничества на этом направлении не заставили себя ждать – в середине сентября 2014 г. Россия проявила готовность сотрудничать с создаваемой коалицией государств под эгидой США по борьбе с внезапно возникшим террористическим образованием – так называемым Исламским государством Ирака и Леванта, вооруженные отряды которого быстро и успешно начали захватывать и подчинять себе территории Ирака и Сирии.

Точные рекомендации дает авторитетнейший американский политик и эксперт сенатор С. Нанн, который считает, что «НАТО должно оставить дверь открытой для взаимодействия с Россией в жизненно важных областях, представляющих взаимный интерес». «Для восстановления доверия, – продолжает он, – понадобится время, но НАТО должно ясно понимать, что готово пройти свою часть пути»[22].

Именно такая постановка проблемы необходима для разрешения нынешнего острого кризиса в отношениях между Россией и НАТО. Несомненно, что не только Москва должна сделать все, чтобы выполнялись имеющиеся договоренности по урегулированию украинского кризиса и снять опасения соседей относительно собственной безопасности, но и Брюсселю необходимо повернуться лицом к озабоченностям Москвы и приступить к их устранению.

На сегодня можно констатировать, что сторонам удалось избежать ряда «развилок», когда развитие ситуации могло пойти по гораздо худшему сценарию. Продолжают работать основополагающие документы в сфере взаимодействия Россия-НАТО, дверь Альянса для сотрудничества и даже возвращения к партнерству с Россией остается открытой. Очевидно, однако, что движение в этом направлении, если оно состоится, как и более широкий процесс «возвращения России в Европу», будет продолжительным и непростым.

[21] Там же.

[22] Commentary: Nunn on the NATO Summit, Russia & Ukraine // http://www.nti.org/analysis/opinions/former-senator-sam-nunns-perspective-nato-summit-russia-ukraine.

Глава 9

КРИЗИС НА УКРАИНЕ И ПРОБЛЕМЫ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ СО СТРАНАМИ СНГ

Кризис на Украине, поставивший мир на грань новой холодной войны, самым непосредственным образом коснулся экономических и военно-политических отношений России со странами СНГ. Присоединение Россией Крыма и действия Москвы по поддержке сепаратистов в Донбассе, угроза (а по зарубежным данным – реальность) введения российских войск на юго-восток Украины, заявления России о необходимости расширения «русского мира» вызвали серьезные опасения у союзников России по поводу ее целей на постсоветском пространстве.

В этой связи одним из важнейших последствий украинского кризиса является возникновение вопроса о целесообразности дальнейшего существования СНГ. Как известно, созданное в 1991 г. Содружество Независимых Государств сыграло ключевую роль как инструмент мирного развода СССР и размежевания постсоветских стран на основе принципа нерушимости границ. После отделения от Грузии Южной Осетии и Абхазии, а затем с присоединением Россией Крыма этот принцип, лежащий в основании СНГ, был нарушен. Ощущая в этом акте угрозу передела постсоветского пространства, СНГ тем не менее не может ничего изменить, поскольку не обладает реальными механизмами для урегулирования конфликтов на своей территории. В немалой мере смысл существования СНГ, несмотря на ряд экономических преференций в отношениях между странами-членами, практически утерян.

Однако даже при продолжении функционирования СНГ военно-политическая ситуация на постсоветском пространстве уже не может остаться прежней. Она усугубляется возросшими опасениями у стран-союзников как по поводу повторения у них киевского сценария (так называемых цветных революций), так и по поводу непредсказуемости политики российского руководства в отношении членов Содружества. Поэтому неудивительно, что страны СНГ в обстановке возможного ослабления России вследствие санкций Запада начинают дистанцироваться от России и пытаются укрепить свою безопасность путем активизации многовекторной политики, в том числе расширяя военно-политическое сотрудничество с США и Европейским союзом.

Естественно, что страны, расположенные в отдельных регионах постсоветского пространства, пытаются реализовать эту политику по-

разному, исходя из близости к границам России, а также исторических, экономических и военно-политических связей с Россией.

Западный регион

Украина

Одним из самых серьезных последствий событий на Украине явился ее полный отказ от военно-политического сотрудничества с Россией. В апреле 2014 г. вице-премьер Украины В. Ярема заявил о необходимости прекращения военно-политического сотрудничества с Россией и предложил «искать новые рынки сбыта для украинской военной продукции»[1]. Однако Украина продолжала поставлять России продукцию двойного назначения, которая могла быть использована как в военной, так и в гражданской областях, в частности, двигатели к вертолетам.

Выступая на заседании Совета национальной безопасности 17 июня 2014 г., президент Украины П. Порошенко заявил о прекращении любого сотрудничества с Россией в военно-политической сфере [2]. При этом украинское руководство не скрывает, что подобное решение было принято под влиянием «отдельных западных стран»[3]. Как известно, Запад не стремится к использованию украинской военной продукции в полном объеме и требует ликвидации или перепрофилирования целого ряда украинских военных предприятий. Это чревато для Украины серьезными экономическими и социальными последствиями. Однако своей главной задачей США и ЕС всегда считали полное прекращение военно-политических связей Украины с Россией, что может создать для Москвы серьезные проблемы.

Как известно, кооперация российских и украинских военных заводов была выстроена еще в советское время, когда никто не думал, что они окажутся по разные стороны границы. Пока предприятия сохраняли связи, Россия не спешила замещать военный импорт, хотя политических гарантий сохранения сотрудничества и соблюдения военной тайны Украина никогда не давала. Высокие технологии на Украине в ряде аспектов сохранились лучше, чем в России, и дело не только в том, что концентрация военных заводов на Украине выше. Россия имела возможность благодаря нефти и газу закупать все необходимое за границей, а Украина себе такого позволить не могла. В результате за последние двадцать лет Россия существенно отстала в областях электроники и машиностроения,

[1] Росбалт. 2014. 18 апр.
[2] http://www.rosbalt.ru/exusser/2014/04/18/1258715.html.
[3] http://www.vz.ru/news/2014/6/17/691439.html.

все необходимое можно было приобрести в других странах, в том числе на Украине.

В последние годы военно-технические связи России с Украиной развивались весьма высокими темпами. Российско-украинский оборонный товарооборот насчитывал 7–8 тыс. наименований комплектующих. К сотрудничеству были привлечены 1330 предприятий двух стран. 400 предприятий российского ВПК напрямую зависели от связей с Украиной. По данным Министерства промышленности и торговли России, опубликованным в апреле 2014 г., общий портфель российских гражданских и военных заказов, размещенных на украинских предприятиях, оценивался примерно в 15 млрд долл.[4]

Наиболее тесно (на 80%) с Россией был связан юго-восток Украины. 70% – это вертолетные двигатели крупнейшей запорожской компании «Мотор Сич», ими оснащались до 80% российских боевых и транспортных вертолетов. По словам представителя отрасли, занимающейся строительством вертолетов в России, в 2011 г. с «Мотор Сич» был подготовлен контракт на 1 млрд долл. на поставку двигателей до 2015 г. Также сообщалось о создании украинско-российского центра по разработке новых двигателей для гражданской и военной транспортной авиации. Его учредили «Российская объединенная корпорация» (51%) и «Мотор Сич» (49%) [5]. Центр должен был создать новый авиационный двигатель (ПДВ), а также обеспечить модификацию авиационных двигателей для ряда других транспортных самолетов.

Кроме того, КБ «Южное» из Днепропетровска осуществляло работу по техническому надзору и продлению сроков службы самых мощных российских стратегических ракет «Воевода» («Сатана» по классификации США и НАТО). В Ракетных войсках стратегического назначения эти ракеты до последнего времени составляли значительную часть стратегических ракет наземного базирования. Система управления этих ракет была разработана также на Украине – на НПО «Электроприбор» в Харькове. По этому направлению прекращение сотрудничества для России явилось весьма болезненным.

Без участия Украины невозможен выпуск самолетов «Ан», держателем разработок которых является находящееся в Киеве КБ «Антонов». Эти нетребовательные к качеству взлетной полосы и грузоподъемные самолеты рампового типа широко используются в российской транспортной и военно-транспортной авиации. Их важность для России особенно

[4] http://www.Kapital-rus.ru/articles/article.

[5] Газета.ru. 2014. 11 июня.

велика, поскольку российское авиастроение за последние двадцать лет было, по мнению экспертов, на три четверти снижено [6].

До последнего времени не потеряла юридической силы договоренность о кооперации между украинскими и российскими предприятиями по подготовке к производству самолета Ан-70. Россия также серьезно сотрудничала с машиностроительным заводом в Николаеве, который производит турбины для российских военных кораблей. Кроме того, радиотехнический завод в Хмельницком осуществлял поставки комплектующих для российских станций радиолокационной борьбы. В целом, по данным экспертов, от развала сотрудничества в той или иной степени пострадают 79 украинских и 859 российских оборонных предприятий [7].

После отказа Украины вступить в Таможенный союз Россия начала всерьез думать о импортозамещении. Так, если в 2012 г. инвестиции во все машиностроительные отрасли составляли 250 млрд руб., то теперь, по расчетам экспертов, только в «оборонку» должно инвестироваться до 300 млрд руб. ежегодно. Однако до последнего времени, несмотря на большое количество заседаний, сделано было немного. Ситуация изменилась только после разрыва сотрудничества с Украиной.

По словам вице-премьера России Д. Рогозина, по поручению правительства Минпромторг 10 июня 2014 г. внес в ВПК план полного замещения украинской военной продукции. План явился результатом скрупулезной работы специалистов, которые определили сроки и стоимость работ, которые предстоит осуществить. По словам того же Д. Рогозина, к концу 2014 г. в России должна быть подготовлена общая программа импортозамещения в оборонной отрасли, так как вводимые Евросоюзом и США в отношении России политические, экономические и военные санкции, несомненно, предполагают ограничение использования российским оборонно-промышленным комплексом (ОПК).

С аналогичным заявлением выступил президент В. Путин, который, в частности, заявил: «Россия в состоянии совершить импортозамещение военной продукции в течение срока до двух с половиной лет. Объем финансирования в 15 млрд долларов не такой уж большой и абсолютно приемлем для бюджета»[8]. Однако ряд экспертов высказывают сомнение, что возможно в столь сжатые сроки выполнить такую программу. Они считают, что на это потребуется гораздо больше времени. В частности, по мнению руководителя Центра стратегии и технологии Р. Пухова, для

[6] Росбалт. 2014. 18 апр.
[7] Правда.ru. 2014. 17 июня.
[8] Interfax. 2014. 28 апр.

полного замещения украинской продукции может понадобиться от 12 до 13 лет [9].

Белоруссия

Руководство Белоруссии, непосредственно граничащей с Украиной, внимательно следит за ситуацией, складывающейся в соседней стране. Хотя на данный момент президент А. Лукашенко не опасается «цветной» революции в своей стране, политика России в отношении Украины, видимо, вызывает у него озабоченность. В первую очередь его удивили действия России, которая без всякого согласования с другими членами СНГ присоединила часть территории одной из стран Содружества. Еще бóльшие опасения Минска вызвала перспектива введения российских войск на юго-восток Украины под предлогом защиты русского населения и расширения так называемого «русского мира». По мнению ряда обозревателей, это явилось для А. Лукашенко очередным напоминанием, что пост президента он может занимать до тех пор, пока его поведение устраивает Москву. С учетом того, что в Белоруссии на русском языке говорит около 70% населения, действуют две военные базы и развертывается третья, развитие событий по украинскому образцу не выглядит фантастическим. Наконец, А. Лукашенко не устраивает возможный распад Украины, с которой Белоруссия имеет широчайшие экономические связи [10]. Однако, несмотря на ряд несущественных критических высказываний по поводу действий России, которые должны были показать Западу, что Белоруссия проводит независимую политику, А. Лукашенко однозначно поддержал все действия России на Украине включая присоединение Крыма. Кроме того, он предложил России дополнительно разместить на белорусской территории 15 бомбардировщиков для противодействия НАТО. Таким образом, Белоруссия недвусмысленно дала понять, что чем бы ни кончился украинский кризис, она будет продолжать развивать экономические и военно-политические связи с Россией, в частности, через сотрудничество в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), в надежде приобрести еще большие экономические преференции.

В этой связи серьезный интерес вызывает недавнее заявление вице-премьера Д. Рогозина, что в соответствии с имеющимся планом импортозамещения военной продукции Украины Россия предложила Белоруссии разместить у себя производство нескольких тысяч наименований продукции для российского ОПК [11].

[9] http://www.eer.ru/a/article/u155/20-06-2014.

[10] Беларусь не признает ЛНР и ДНР – Лукашенко // http://news.bigmir.net/ukraine/849967-Belarys-ne-priznaet-DNR-i-LNR--Lykashenko.

[11] РИА Новости. 2014. 26 июля.

Молдавия

Молдавия, пользуясь экономическими преимуществами, которые Россия предоставляет ей как члену СНГ, и подчеркивая тот факт, что она придерживается политики нейтралитета, продолжает активно дрейфовать в сторону НАТО и ЕС. Кишинев отказывается обсуждать военно-политические вопросы в рамках СНГ и прежде всего приднестровскую проблему. Кризис на Украине предоставил Молдавии возможность осуществить полную блокаду Приднестровья и тем самым продемонстрировать США и НАТО свою важную роль в регионе.

Как известно, Приднестровье граничит только с Молдавией и Украиной. Россия не может помогать Приднестровью, кроме как через территорию Украины. Соединенные Штаты стремятся использовать эту ситуацию в своих интересах. Так, в разгар событий на Украине они предоставили Молдавии дополнительно к ранее обещанным средствам 10 млн долл. для укрепления безопасности на границе. Однако, как считают специалисты, эта сумма скорее всего пойдет на организацию полноценной блокады Приднестровья. Если учесть, что между Кишиневом и Бухарестом существует договор об оказании военной помощи, становится очевидно: блокада будет организована при кураторстве США и с помощью Румынии. О том, насколько важной становится эта проблема, свидетельствует тот факт, что 29 марта 2014 г. президент В. Путин впервые после введения санкций сам позвонил президенту Б. Обаме и привлек его внимание к «фактической внешней блокаде Приднестровья»[12]. В целом события на Украине по-новому поставили вопрос о Приднестровье. Более того, Запад получил весьма удобный объект давления на Россию.

Южный Кавказ

Армения

Армения, являясь основным стратегическим союзником России на Южном Кавказе, недвусмысленно поддержала ее действия на Украине и, в частности, присоединение Крыма. Правда, при этом была сделана оговорка, что Ереван поддержал не Россию, а право наций на самоопределение [13]. В результате Армения получила от Украины ноту протеста, украинский посол был отозван, и Украина выдвинула обвинение, что Россия будто бы использовала Армению в качестве инструмента для реализации

[12] http://glavlenta.ru/ukr/prukr/15009-rossiyu-berut-v-ognennyy-poyas.html.

[13] Армения одобрила присоединение Крыма // http://www.for-ua.com.world/2014/03/20095305.html.

своих агрессивных устремлений. Однако, по мнению ряда обозревателей, Армения увидела в ходе украинского кризиса шанс для активизации своей политики в отношении Нагорного Карабаха. Недаром она инициировала возобновление контактов с Азербайджаном (переговоры на уровне министров иностранных дел в Москве, а также встреча президентов двух стран на состоявшемся в конце марта саммите по ядерной безопасности в Гааге), в ходе которых Армения попыталась оказать давление на Баку ввиду, как она считает, открывающихся для Еревана новых возможностей в результате действий России на Украине. По мнению ряда обозревателей, Армения может попытаться присоединить Нагорный Карабах и провести там референдум по крымскому образцу (против чего всегда резко выступал Азербайджан). Другой вариант возможного решения карабахского конфликта – интеграция всего конфликтного пространства в Евразийский союз. Однако все эти варианты не могут обсуждаться вне поля влияния России. В этой связи важной представляется трехсторонняя встреча президентов Азербайджана, Армении и России, прошедшая в начале августа 2014 г. в Сочи.

Азербайджан

До последнего времени Азербайджану удавалось успешно реализовывать политику равноудаленности в отношении России и НАТО. Однако ситуация начала меняться. В последнее время наблюдалось известное ослабление внимания Запада к Азербайджану и решению карабахской проблемы в связи с осложнениями ситуации в Ираке и Афганистане. Более того, как показали последние события, Запад поддерживает оппозиционные движения в союзных с Россией странах, что, с точки зрения правительства Азербайджана, чревато «цветными» революциями, которых Баку особенно опасается. В результате Азербайджан все меньше рассматривает США и НАТО как гарантов безопасности страны.

В то же время отношения с Россией, несмотря на некоторые сложности (ряд проблем Каспийского моря и пограничных вопросов), являлись достаточно стабильными. Россия оставалась основным гарантом возможного решения карабахской проблемы, а также одним их основных поставщиков оружия Баку. Так, по данным, представленным Россией Регистру обычных вооруженных сил ООН, только в 2013 г. Москва поставила Азербайджану 10 танков, 10 боевых машин пехоты, 438 различных артиллерийских систем, 25 боевых вертолетов [14]. Но главное – Россия не вмешивалась во внутренние дела Азербайджана, что его вполне устраивало.

[14] Regnum. 2014. 10 июня.

События на Украине были восприняты в Баку в том свете, что политика России начала представлять для Азербайджана некоторую опасность. Отход Москвы от принципа нерушимости границ и присоединение Крыма привели азербайджанское руководство в серьезное замешательство. Так, в частности, проправительственная пресса, которой были предоставлены широкие возможности комментировать политику России, давала оценки азербайджанских экспертов о том, что у России могут быть планы захвата всего постсоветского пространства или что Россия может создать искусственные проблемы на севере Азербайджана и оккупировать по крайней мере часть территории страны.

В результате руководство Азербайджана сделало в конце марта заявление, что «территориальная целостность и суверенитет Украины так же важны Баку, как территориальная целостность Азербайджана». Еще более показательно, что при голосовании по вопросу крымского референдума в ООН в марте 2014 г. Азербайджан вместе с Молдавией и Украиной занял позицию однозначно против России (остальные страны СНГ воздержались, а Армения и Белоруссия поддержали Москву).

В то же время боязнь «цветной» революции, угроза которой скорее всего может исходить от США, обладающих политическими механизмами влияния на внутреннюю политику Азербайджана, оказалась сильнее. В Азербайджане началась антиамериканская кампания в прессе, которая привела к определенному охлаждению отношений между Баку и Вашингтоном. Одновременно началось демонстративное улучшение отношений Баку с Москвой. Об этом свидетельствовали визиты в Баку в самый разгар украинского кризиса министра иностранных дел С. Лаврова, вице-премьера Д. Рогозина, спецпредставителя президента России по делам СНГ К. Косачева и другие встречи, которые можно было бы считать традиционными, если бы не события на Украине. По всей видимости, на данный момент Баку сделал политический выбор в пользу Москвы.

Центральная Азия

Страны Центральной Азии сдержанно отреагировали на события на Украине, призвав лишь к мирному урегулированию конфликта. Это объясняется как удаленностью региона от Украины, так и убежденностью, что так называемые цветные революции странам Центральной Азии в настоящее время не грозят. Однако присоединение Россией Крыма вызвало весьма негативную реакцию в связи с наличием ряда территориальных претензий стран региона друг к другу. Тем не менее центральноазиатские страны не проявили желания открыто ссориться с Россией, с которой

продолжают поддерживать тесные военно-политические связи включая наличие военных баз, являющихся основной гарантией их внутренней стабильности и внешней безопасности, особенно в условиях, когда войска США выводятся из Афганистана. В то же время непредсказуемые односторонние действия России в известной степени питают их подозрения, что Россия проводит «имперскую политику» на территории стран СНГ. В результате наряду с попытками сохранить нормальные отношения с Москвой они стараются выработать ей противовес путем активизации военно-политического сотрудничества с США, ЕС и Китаем, хотя и не говорят об этом открыто.

Казахстан

Казахстан, на территории которого проживает значительная часть русского населения (включая так называемое яицкое казачество), оказался единственной страной в Центральной Азии, которая, открыто не осуждая Россию за действия на Украине, тем не менее предприняла ряд мер противодействия возможным попыткам Москвы продолжить политику интеграции русскоязычных меньшинств на постсоветском пространстве. Так, президент Казахстана Н. Назарбаев отдал приказ об усилении боеготовности на севере страны. Кроме того, согласившись подписать до 14 мая 2014 г. Договор о создании ЕАЭС, он принял ряд мер по аннулированию его политической части: вследствие позиции Казахстана из договора были исключены такие вопросы, как общее гражданство, внешняя политика, межпарламентское сотрудничество, паспортно-визовая сфера, общая охрана границ, экспортный контроль [15]. Предполагавшееся включение этих вопросов в проект документа Казахстан объявил попыткой создания жесткого наднационального политического объединения под контролем России. Таким образом, по мнению экспертов, ЕАЭС превратился в чисто экономическую структуру с участием России, Белоруссии и Казахстана. И хотя Россия достаточно гибко отреагировала на эту акцию, очевидно, что противодействие ее политике в рамках СНГ впервые было выражено в столь открытой форме. В настоящее время, когда выяснилось, что интересы России на Украине пока не пошли дальше Крыма и угрозы целостности Казахстана, по крайней мере на данный момент, нет, Астана тем не менее продолжает внимательно следить за возможной эволюцией российской политики в отношении Казахстана, особенно в случае смены власти в стране после ухода президента Н. Назарбаева.

[15] Росбалт. 2014. 24 мая.

Отношение ОДКБ к событиям на Украине

Кризис на Украине стал серьезной проверкой на прочность такой интеграционной военно-политической структуры, какой является ОДКБ. Как показали события, несмотря на определенные успехи в области обеспечения коллективной безопасности стран Содружества и защиты их территориально-экономического пространства, считать ОДКБ полноценным военно-политическим союзом преждевременно. До сих пор ОДКБ представляет собой достаточно аморфную организацию, включающую три региональных формирования, мало интересующихся проблемами друг друга, объединенные Россией под общим военно-политическим зонтиком. Более того, России так и не удалось предотвратить напряженность между странами ОДКБ (прежде всего в Центральной Азии) и обеспечить единый подход союзников как в вопросах обеспечения безопасности членов ОДКБ, так и в оказании помощи другим странам СНГ, не являющимся членами этого военного блока.

Конечно, члены ОДКБ заинтересованы в военно-политической помощи России в вопросах обеспечения своей безопасности и прежде всего в предотвращении «цветных» революций в собственных странах. Однако они нередко рассматривают политику России как средство реализации ее «имперских амбиций», поскольку Россия далеко не всегда советовалась с союзниками при решении важных политических проблем.

Поэтому неудивительно, что события на Украине и более всего присоединение Россией Крыма вызвали у стран – членов ОДКБ неоднозначную реакцию. В ходе голосования в ООН в марте 2014 г. по резолюции, направленной против присоединения Россией Крыма, Москву поддержали лишь Белоруссия и Армения. Казахстан воздержался, а Таджикистан и Киргизия не участвовали в голосовании. Впоследствии страны-союзники выражали серьезные опасения, что Москва потребует военного вмешательства членов ОДКБ в конфликт. Когда Россия дала понять, что этого не будет, союзники долго не могли сформулировать общее отношение к продолжающемуся кризису [16].

Впервые с консолидированной позицией ОДКБ в отношении событий на Украине генеральный секретарь организации Н. Бордюжа выступил лишь 13 марта 2014 г. в ответ на призыв Госдумы России «задуматься над той ролью, которую Организация призвана играть в структуре национальной безопасности». Н. Бордюжа недвусмысленно заявил, что «Организация не готовит какие-либо меры коллективного реагирования

[16] Все новости. 2014. 28 марта.

на то, что происходит в Украине и не рассматривает Украину как сторону конфликта. Украина не входит в ОДКБ, поэтому сегодня выстраивать какие-либо планы в отношении Украины в рамках ОДКБ не планируется»[17]. Эту же позицию Н. Бордюжа подтвердил в конце апреля 2014 г. Выступая на круглом столе по проблемам безопасности в Минске, он еще раз подтвердил, что «Украина не является членом ОДКБ, поэтому мы не рассматриваем влияние Организации на эту страну, в том числе в вопросах коллективной безопасности»[18]. Подобные заявления отчетливо показали, что конфликт между государством – нечленом Организации и государством-членом руководство ОДКБ не волнует. Это было аналогично ситуации с Грузией, когда Россия, не предупредив союзников, начала активные военные действия. Тогда результатом явилось молчаливое несогласие глав государств – членов ОДКБ с игнорированием коллективного мнения.

Кроме того, страны – члены ОДКБ по-иному, чем Россия, рассматривают отношения к блоку НАТО. Так, в самый разгар кризиса на Украине Н. Бордюжа заявил: «Если государства, входящие в Договор, сочтут необходимым каким-то образом прореагировать или подправить свои системы с учетом новых реалий, такие решения будут приняты»[19]. Таким образом, он дал понять, что участники ОДКБ пока не готовы единодушно реагировать на концентрацию военных сил Альянса вблизи границ постсоветской интеграционной группировки. Также Бордюжа сказал, что «ОДКБ приостанавливает работу по установлению контактов и совместной деятельности с Североатлантическим альянсом из-за его позиции по украинскому вопросу» и намерена активизировать сотрудничество с Китаем по противодействию кризисам и угрозам, а также с Ираном по поводу незаконного оборота наркотиков. Несмотря на это, в двустороннем формате страны ОДКБ продолжают активно сотрудничать с НАТО на индивидуальном уровне [20].

Что касается Москвы, то ее реакция на позицию, занятую ОДКБ, представляется достаточно мягкой. В частности, выступая 3 апреля 2014 г. на заседании Совета министров стран ОДКБ, министр иностранных дел С. Лавров лишь констатировал, что «ОДКБ не заинтересована в нагнетании конфронтации с кем бы то ни было, включая НАТО»[21]. По-

[17] http://rien.com.ua/1695news/20140313/34097618.html.

[18] Воины и армии. 2014. 23 апр.

[19] http://www.regnum.ru/news/polit/1746303.html.

[20] http://www.Pressna.ru/pressclub/20140424/949206069.html.

[21] Лавров: ОДКБ не заинтересована в нагнетании конфронтации с НАТО // http://news.rambler.ru/24431098/.

добный подход вызывает весьма различающиеся оценки. Одни обозреватели считают, что пока нет реальной угрозы войны, не стоит излишне драматизировать события и говорить, что России жизненно необходима поддержка других членов ОДКБ. По мнению других специалистов, Москва не имеет права требовать от союзников особой лояльности, поскольку сама сотрудничала с НАТО по вопросам, о которых не всегда ставила в известность других членов ОДКБ. Наконец, существует точка зрения, согласно которой Москва уверена в том, что она все еще обладает военно-экономическими рычагами в случае необходимости воздействия на союзников.

Заключение

Кризис на Украине уже создал угрозу безопасности на постсоветском пространстве и в серьезной степени затронул Россию. Резкое ухудшение отношений с Украиной привело к разрыву военно-политических связей между двумя странами, что нанесло ущерб военному потенциалу России. Кроме того, Россия подверглась западным санкциям, подрывающим ее экономические и военные возможности. В результате появившейся неопределенности в том, что касается действий Москвы и ее будущей политики на постсоветском пространстве, у стран, расположенных на этой территории, возникла обеспокоенность, и вопрос об их безусловной лояльности по отношению к Москве оказался в подвешенном состоянии.

С одной стороны, эти страны опасаются ссориться с Россией и не выражают открытого недовольства ее политикой в отношении Украины. С другой стороны, они понимают, что их нейтральная политика может быть рассмотрена как поддержка Москвы и вызвать соответствующие санкции Запада против них самих. В таких условиях каждая из этих стран по-своему старается обеспечить собственную безопасность.

Что касается дальнейших отношений с членами ОДКБ, то, как показали украинские события, по-видимому, настало время России и ее союзникам договориться о новых, более четких правилах игры, т. е. общих, более согласованных принципах, на которых можно строить отношения как между странами-членами, так и с организациями и государствами, не входящими в этот союз. В противном случае отсутствие четко обозначенных интересов на постсоветском пространстве и несогласованность действий России с ее партнерами могут повлечь дезинтеграцию ОДКБ и новые вооруженные конфликты на постсоветском пространстве.

Глава 10

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ КАК СФЕРА ВОЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОДКБ И НАТО

В последние годы Центральная Азия вызывает все больший интерес как в России, так и за рубежом. Это обусловлено, с одной стороны, наличием в регионе значительных запасов нефти, газа, природного урана, золота и других полезных ископаемых, столь нужных для развития мировой экономики. В значительных объемах здесь выращивают хлопок и производят электроэнергию на гидроэлектростанциях. Вследствие этого в Центральной Азии пересекаются различные национальные интересы, в первую очередь России, Китая, США, Европейского союза, Ирана, Турции, Японии, Южной Кореи и ряда других государств. Для Запада в целом и Китая Центральная Азия привлекательна в первую очередь как источник углеводородного сырья. С другой стороны, нельзя не учитывать важное геостратегическое положение этого района, который расположен между Большим Ближнем Востоком, Россией и Китаем. Именно поэтому Вашингтон стремится сохранить в Центральной Азии военное присутствие вне зависимости от ситуации в Афганистане. Москва пытается ограничить американское влияние, понимая при этом невозможность полного вытеснения США из Центральной Азии. В военно-политической сфере это проявляется в том, что на территории региона одновременно действуют Организация Договора о коллективной безопасности и НАТО.

Программа НАТО «Партнерство ради мира»

Взаимоотношения между Альянсом и странами Центральной Азии возникли уже в 1992 г. после их присоединения к Совету североатлантического сотрудничества [1]. В январе 1994 г. с целью установления военного сотрудничества на территории постсоветского пространства Организация Североатлантического договора создала программу «Партнерство ради мира». В качестве ее основных целей были провозглашены:

- повышение уровня открытости национального военного планирования и формирования военного бюджета;
- обеспечение демократического контроля над национальными вооруженными силами;

[1] В 1997 г. эта структура получила название «Совет евро-атлантического партнерства».

- создание в некоторой перспективе национальных вооруженных сил (ВС), способных взаимодействовать с вооруженными силами членов НАТО;
- обеспечение постоянного присутствия НАТО на территории государств-партнеров с целью поддержания их социально-политической и экономической стабильности [2].

Анализ перечисленных целей показывает, что НАТО не только стремилось установить военное сотрудничество с другими государствами. По-видимому, сразу планировалось, что на территории государств-партнеров будут создаваться военные базы. Не исключалось и вмешательство этой организации во внутренние дела таких стран.

Создание программы «Партнерство ради мира» позволило привлечь к сотрудничеству государства, которые не являлись членами НАТО. Так, в течение 1994–1995 гг. к этой программе присоединились Туркмения, Казахстан, Киргизия и Узбекистан. Рассмотрим особенности взаимоотношений Альянса с этими государствами.

Наиболее активно сотрудничество с НАТО развивает **Казахстан**. В 1995 г. он присоединился к программе «Партнерство ради мира», а в 2002 г. – к Процессу планирования и анализа Организации Североатлантического договора. С января 2006 г. сотрудничество этой страны с НАТО осуществляется в рамках «Индивидуального плана действий партнерства». Указанный план предоставляется только основным партнерам Альянса, которые могут претендовать на членство в этой организации. Такого уровня сотрудничества с НАТО другие государства Центральной Азии не имеют.

В плане действий в рамках индивидуального партнерства между Казахстаном и НАТО, первый этап которого завершился в 2008 г., особое внимание уделялось вопросам региональной и международной безопасности, осуществления военной реформы, повышения боеготовности казахстанских ВС и, в частности, миротворческой бригады («Казбриг») в рамках сил НАТО, улучшения их оперативной совместимости с ВС НАТО, сотрудничества в сферах науки, защиты окружающей среды и борьбы с терроризмом, а также в области использования гражданских служб при чрезвычайных ситуациях. План предполагает усиление политического диалога между Казахстаном и НАТО и определяет конкретные пути сотрудничества, в том числе программы обмена сотрудниками, обучения

[2] Партнерство ради мира (Partnership for Peace – PfP) // http://www.nato.bz/ru/partnership_for_peace.html.

казахстанских военнослужащих в центрах НАТО, участие в военных учениях и международных миротворческих операциях.

Следует заметить, что в Брюсселе стараются добиться оперативной совместимости как аэромобильных, так и военно-морских сил (ВМС) Казахстана с ВС НАТО. Для этого Астане оказывается помощь в создании некоторых военных объектов на берегу Каспийского моря, поставляются на безвозмездной основе вооружения и военная техника для ВМС, осуществляется обучение казахстанских военнослужащих в соответствии со стандартами и тактикой действий войск Альянса.

После присоединения к программе «Партнерство ради мира» Вооруженные силы **Киргизии** приняли участие в ряде совместных учений, в ходе которых основное внимание уделялось вопросам боевого управления и разминирования. Для этих целей Бишкек выделял пехотную роту, взвод специального назначения из состава Национальной гвардии, предназначенный для ведения контртеррористической деятельности и осуществления миротворчества, а также роту пограничных войск.

Партнерство Киргизской Республики и НАТО развивалось по следующим направлениям: безопасность и миротворчество, контртеррористическая деятельность, обеспечение безопасности внешних границ, кризисное регулирование и планирование деятельности при возникновении чрезвычайных ситуаций. В 2007 г. Киргизия присоединилась к Процессу планирования и анализа, что укрепило ее взаимодействие с членами НАТО в военной сфере и области планирования национального оборонного бюджета. Развивается сотрудничество Бишкека с Евроатлантическим координационным центром реагирования на стихийные бедствия и катастрофы.

До последнего времени Киргизия оказывала существенную поддержку Международным силам содействия безопасности в Афганистане. Однако сейчас эта деятельность свертывается ввиду закрытия Центра транзитных перевозок США в международном аэропорту Манас.

Анализируя отношения **Республики Узбекистан** и НАТО, следует выделить два этапа. Первый продолжался с 1992 по май 2005 г. В это время взаимоотношения развивались достаточно интенсивно, что привело к созданию на узбекской территории двух иностранных военных баз, участию Узбекистана с 2002 г. в Процессе планирования и анализа и подготовке Плана действий в рамках индивидуального партнерства. В 2005 г. ситуация стремительно изменилась, так как Альянс потребовал проведения независимого международного расследования трагических событий в Андижане. В качестве ответной меры Ташкент потребовал вывести с его территории американскую военную базу в Ханабаде.

После этого отношения Узбекистана с НАТО оказались свернутыми. Тем не менее он разрешил Германии использовать аэродром в Термезе, а также предоставил право пролета над своей территорией и транзита для перевозок личного состава и невоенных грузов Альянса.

В качестве примера, свидетельствующего о постепенном восстановлении отношений между Узбекистаном и НАТО, можно рассматривать реализацию в этой стране проекта по утилизации компонентов ракетного топлива. Так, в ноябре 2008 г. было подписано соглашение между правительством Узбекистана и НАТО о техническом обеспечении и снабжении в рамках указанного проекта. В июле 2010 г. он успешно завершился, и теперь утилизированное ракетное топливо перерабатывается в низкосортное азотное удобрение для сельскохозяйственных целей [3].

В последнее время Вашингтон предложил Ташкенту участие в выгодных проектах в соседнем Афганистане: строительстве железной дороги, производстве электроэнергии и создании на базе аэропорта «Навои» свободной экономической зоны. Это способствовало еще большему укреплению отношений между Узбекистаном и НАТО.

Нейтральный статус **Туркмении** предполагает запрет на оказание военной помощи, включая предоставление имеющейся инфраструктуры, любому иностранному государству (или объединению государств). Это в значительной степени ограничивает, но не исключает самой возможности сотрудничества Ашхабада с НАТО. Так, в ноябре 2007 г. состоялся визит президента Г. Бердымухаммедова в штаб-квартиру Альянса, а в апреле 2008 г. он принял участие в саммите НАТО в Бухаресте. Именно там было заявлено о готовности Ашхабада открыть на своей территории тренировочные лагеря для подготовки натовских миротворцев, а также разместить склады и тыловые базы для снабжения войск НАТО.

В 2009 г. президент Бердымухаммедов заявил о предоставлении национальной территории для транспортировки невоенных грузов США в Афганистан и санкционировал посадку и дозаправку американских самолетов в аэропорту Ашхабада. При этом Туркмения как партнер НАТО по программе «Партнерство ради мира» не стала облагать налогами и сборами горюче-смазочные материалы, которые предоставляются для военных и гражданских нужд Альянса [4].

---

[3] Узбекистан и НАТО обсудили партнерство // Газета.uz. 2010. 15 окт. (http://www.gazeta.uz/2010/10/15/nato/).

[4] *Тайнан Д.* Туркменистан: Ашгабат оказывает ключевое содействие войскам США и НАТО, сражающимся в Афганистане // Информ. сайт «Хартия'97». 2011. 12 янв. (http:// russian.eurasianet.org/node/58499).

В 1990-х годах взаимоотношения между **Таджикистаном** и НАТО складывались достаточно сложно. Вначале мешала гражданская война в стране, а после ее окончания руководство республики сделало ставку на военно-политическое взаимодействие с Россией.

В начале 2000-х годов в Душанбе пересмотрели отношение к Альянсу. Для этого были как экономические причины, обусловленные стремлением получить безвозмездную помощь, так и военные – ввиду обеспокоенности ситуацией в сфере региональной безопасности. В феврале 2002 г. Таджикистан присоединился к программе «Партнерство ради мира». После этого был проведен ряд совместных учений, в ходе которых особое внимание уделялось вопросам боевого управления. Однако реальное участие Душанбе в таких учениях было минимальным: пехотный взвод, группы офицеров штаба и военных врачей.

В следующем году таджикское руководство дало согласие на автомобильный и железнодорожный транзит по своей территории грузов с целью поддержки операции НАТО в Афганистане. В качестве ответной меры США профинансировали строительство пограничного моста между Нижним Пянджем (Таджикистан) и Шерхан Бандаром (Афганистан). По мнению эксперта Центра стратегических исследований при президенте Таджикистана В. Ниятбекова, Душанбе ожидал большего от военно-политического сотрудничества с НАТО [5].

В рамках «Партнерства ради мира» для Республики Таджикистан принята индивидуальная программа, регулирующая взаимодействие сторон в таких областях, как обучение языкам и военному делу, борьба против международного терроризма, противодействие распространению наркотиков и планирование деятельности при возникновении чрезвычайных ситуаций. Впоследствии возможно выделение финансовых средств НАТО для разминирования приграничных районов Таджикистана и подготовки национальных кадров в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Со своей стороны Таджикистан оказывает НАТО существенную помощь при проведении контртеррористической операции в Афганистане. В частности, на территории аэропорта Душанбе находятся подразделения ВВС Франции.

Деятельность ОДКБ в Центральной Азии

Основу для создания ОДКБ заложил подписанный в 1992 г. рядом членов СНГ Договор о коллективной безопасности (ДКБ), согласно кото-

[5] *Ниятбеков В.* Сотрудничество Республики Таджикистан и НАТО // Информ. сайт «Время Востока». 2011. 9 марта (http://www.easttime.ru/analitic/1/10/932.html).

рому его участники обязались не вступать в военные союзы, направленные против другого государства – участника соглашения, консультироваться друг с другом по всем важным вопросам международной безопасности, а агрессию со стороны какого-либо государства или группы государств рассматривать как агрессию против всех присоединившихся к Договору стран, что предполагает оказание всей необходимой помощи, включая военную, в соответствии со ст. 51 Устава ООН о праве на коллективную оборону.

Договор о коллективной безопасности вступил в силу в апреле 1994 г. Он был рассчитан на пять лет и предполагал возможность пролонгации. В апреле 1999 г. президенты Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана подписали протокол о продлении срока действия Договора на следующий пятилетний период, однако Азербайджан, Грузия и Узбекистан отказались это сделать.

На московской сессии Договора о коллективной безопасности в мае 2002 г. было принято решение о преобразовании ДКБ в полноценную Организацию Договора о коллективной безопасности. Устав и соглашение о правовом статусе ОДКБ стороны подписали в октябре 2002 г., и они вступили в силу в сентябре 2003 г. Узбекистан присоединился к ОДКБ в августе 2006 г. и приостановил в ней членство в июне 2012 г.

Целями Организации Договора о коллективной безопасности являются укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых отдается политическим средствам [6].

Как отмечает российский эксперт Г. Чуфрин, неготовность членов ДКБ к принятию эффективных коллективных мер по обеспечению региональной безопасности выявилась в начале 2000-х годов в условиях активизации международного терроризма [7]. Ситуация улучшилась после того, как в рамках ДКБ в мае 2001 г. были созданы Коллективные силы быстрого развертывания Центральноазиатского региона (КСБР ЦАР). Первоначально в их состав входили четыре батальона, по одному от России, Казахстана, Киргизии и Таджикистана. К концу 2008 г. состав КСБР ЦАР был увеличен до десяти батальонов: пять от России, по два от Казахстана и Таджикистана, один от Киргизии – общей численностью порядка 4 тыс. военнослужащих. В Бишкеке размещается постоянная оперативная группа штаба КСБР ЦАР, которую возглавляет представитель ВС Киргизии.

[6] http://www.dkb.gov.ru/prez/prez.pdf.

[7] *Чуфрин Г. И.* Россия в Центральной Азии. Алматы: Казахстан. ин-т стратег. исследований при президенте РК, 2010. С. 37.

Российская авиационная база вблизи города Кант была создана в соответствии с решением Совета коллективной безопасности от 25 мая 2001 г. В ходе последовавшей сессии Совета Министров обороны государств – участников ДКБ в ноябре 2002 г. стороны подтвердили свое согласие на использование этого военного аэродрома для размещения подразделений Военно-воздушных сил России в качестве авиационной составляющей КСБР ЦАР. В настоящее время эта авиабаза в основном используется в интересах Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) ОДКБ. Помимо этого она задействована в интересах объединенной системы ПВО СНГ, а также обеспечения безопасности воздушных границ Киргизской Республики.

Постепенно расширялся спектр задач, которые решала ОДКБ. Первоначально она боролась только с международным терроризмом и противозаконным оборотом наркотиков. Позднее потребовалось вести борьбу с нелегальной миграцией и торговлей людьми, обеспечивать энергетическую и информационную безопасность, реагировать на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. На организацию также возложена задача обеспечения антитеррористической защиты нефте- и газопроводов, а с 2004 г. ОДКБ несет ответственность за охрану железнодорожных коммуникаций. В результате Организация Договора о коллективной безопасности из военно-политической структуры постепенно трансформировалась в универсальную многопрофильную международную организацию, занимающуюся всеми вопросами обеспечения безопасности. При этом наметилось некоторое дублирование функций других региональных организаций, действовавших на постсоветском пространстве.

На регулярной основе проводятся учения КСБР ЦАР и КСОР ОДКБ. Как считает генеральный секретарь ОДКБ Н. Бордюжа, КСБР ЦАР были созданы в Центральной Азии для проведения войсковых операций относительно небольшого масштаба или специальных операций против бандформирований [8]. Однако практически они так и не были использованы. В настоящее время функции Коллективных сил быстрого развертывания в значительной степени дублируются Коллективными силами оперативного развертывания ОДКБ, что неизбежно в перспективе приведет к упразднению КСБР ЦАР.

Решение о создании КСОР ОДКБ было принято на внеочередном заседании Совета коллективной безопасности, состоявшемся 4 февраля 2009 г., президентами государств – членов Договора. Они состоят из мо-

[8] *Панфилова В.* В ОДКБ создаются единые миротворческие силы // http://www.dkb.gov.ru/d/bzzl.htm.

бильных частей и соединений национальных ВС и формирований специального назначения, включающих подразделения правоохранительных органов, служб безопасности и органов по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. КСОР размещаются в местах постоянной дислокации и подчиняются национальному командованию. В случае необходимости части и соединения КСОР поступают в оперативное подчинение командованию ОДКБ.

Помимо этого под руководством ОДКБ проводится Региональная антинаркотическая операция «Канал», осуществляемая на постоянной основе. В ней участвуют сотрудники органов наркоконтроля, внутренних дел (полиции), пограничной охраны, таможни, государственной (национальной) безопасности и финансовых разведок государств-членов. Цели операции: выявление и блокирование маршрутов контрабанды наркотиков из Афганистана, перекрытие международных и межрегиональных каналов поставок синтетических наркотиков из стран Европы, пресечение деятельности подпольных лабораторий, предупреждение утечки прекурсоров в нелегальный оборот и подрыв экономических основ наркобизнеса.

В октябре 2007 г. на саммите в Душанбе президенты государств – членов ОДКБ подписали соглашение о миротворческой деятельности организации, которое вступило в силу в январе 2009 г. после его ратификации Арменией, Белоруссией, Казахстаном и Россией. Согласно этому документу решение о проведении миротворческой операции на территории государств-членов принимает Совет коллективной безопасности с учетом национального законодательства на основании официального обращения государства о проведении на его территории миротворческой операции или соответствующего решения Совета Безопасности ООН. Для участия в ней создаются на постоянной основе Коллективные миротворческие силы, которые включают военный, милицейский (полицейский) и гражданский персонал. Органом военного управления таких сил является Объединенное командование, организационно-штатная структура которого утверждается Советом министров обороны ОДКБ. Миротворческие контингенты государств – членов ОДКБ проходят подготовку по общим для организации программам, оснащаются едиными или совместимыми образцами вооружений и связи, регулярно принимают участие в совместных учениях.

Взаимодействие ОДКБ и НАТО в регионе

В настоящее время совместная деятельность ОДКБ и НАТО в Центральной Азии может иметь отношение только к афганской проблеме,

которая представляет потенциальную угрозу всем близлежащим государствам, в том числе за счет постоянно нарастающего незаконного потока наркотиков и экспорта радикального ислама. К сожалению, состоявшиеся в Афганистане президентские выборы не создают условий для оптимизма в ее разрешении. Во втором туре этих выборов победил американский ставленник А. Г. Ахмадзай, ранее занимавший пост министра финансов. Он является сторонником подписания «Соглашения о сотрудничестве между Соединенными Штатами Америки и Исламской Республикой Афганистан по безопасности и обороне». Это обеспечит присутствие в стране небольшого американского контингента вплоть до 2024 г. При этом предполагается, что американские военнослужащие будут находиться исключительно под юрисдикцией США, т. е. они не могут быть привлечены к ответственности афганскими судами.

Итог президентских выборов в Афганистане в значительной степени был обусловлен многочисленными фальсификациями. Это дало основание другому кандидату – А. Абдулле, ранее занимавшему пост министра иностранных дел, потребовать пересмотра их итогов. Все это происходило на фоне планирующегося к концу 2014 г. значительного сокращения численности иностранных войск в Афганистане. Урегулированием противостояния стало то, что сразу после инаугурации, состоявшейся в конце сентября 2014 г., президент А. Г. Ахмадзай назначил А. Абдуллу премьер-министром [9].

Сейчас внутриполитическая ситуация в стране несколько улучшилась, но многие афганские эксперты считают, что существующее противостояние настолько велико, что уже в ближайшей перспективе неизбежны внеочередные президентские выборы. Это приведет к новому витку напряженности вплоть до возможного начала гражданской войны. Именно поэтому сохраняется потребность формирования здесь единой системы безопасности с участием всех заинтересованных государств включая Россию, Иран, Пакистан, Индию, Узбекистан, Таджикистан и Туркмению. При этом Китай уклоняется от участия в этом процессе, надеясь договориться с талибами. Как предполагается, это обеспечит Пекину значительные преимущества, если движение «Талибан» придет к власти в Кабуле.

Отдельного рассмотрения заслуживает военное присутствие США и, возможно, некоторых их союзников по блоку НАТО (например, Германии) в Афганистане после 2014 г. По имеющимся данным, в стране останется от 6,0 до 13,6 тыс. иностранных военнослужащих, которых будет

[9] Правительство Афганистана возглавил Абдулла Абдулла // РИА Новости. 2014. 29 сент. (http://ria.ru/world/20140929/1026047037.html).

явно недостаточно для сдерживания различного рода экстремистов. Это также не смогут сделать национальные ВС и правоохранительные структуры ввиду высокой коррумпированности, низкого уровня подготовки и оснащения, а также неустойчивости в условиях ведущейся там пропаганды идей радикального ислама. В частности, по мнению российского эксперта В. Иваненко из Российского института стратегических исследований, только 7% воинских частей афганской армии (1 из 23 бригад) и 9% структурных подразделений полиции имеют достаточный для борьбы с талибами уровень подготовки, позволяющий действовать самостоятельно при минимальной поддержке со стороны иностранных войск [10].

Большие надежды не только в Пекине, но и в Вашингтоне и Кабуле возлагаются на переговоры с афганскими талибами. Скорее всего это приведет к значительным уступкам «Талибану», результатом чего станет «мягкая исламизация» Афганистана в лучшем случае или захват движением «Талибан» власти в Кабуле – в худшем. В таких условиях существенно увеличится не только афганский наркотрафик, но и контрабанда оружия, боевиков и радикальных идей на сопредельных территориях Таджикистана, Узбекистана, а также в близлежащих районах Киргизии. Так, по одному из сценариев дальнейшего развития событий талибы совместно с боевиками «Аль-Каиды» и «Исламского движения Узбекистана» могут создать военно-политический плацдарм в уезде Вардудж провинции Бадахшан и постепенно расширить его на соседние уезды Джурм и Юмгон [11]. Это станет подготовкой к захвату талибами Северного Афганистана, что может сделаться для государств Центральной Азии реальной внешней угрозой. Руководители указанных государств это отчетливо понимают, но не в состоянии противостоять ей самостоятельно.

Казалось бы, данные обстоятельства должны вести к большему единству государств Центральной Азии, которые вместе с Россией на базе ОДКБ могут создать единую систему безопасности. Однако Узбекистан и Туркмения в силу разных причин выступают против этого, продолжая надеяться исключительно на собственные ВС. Их численность составляет 70 и 50 тыс. военнослужащих соответственно. Но при этом не учитывается их низкая мотивация в том, что касается ведения вооруженной борьбы с радикалами-исламистами.

---

[10] *Иваненко В. И.* Внутренние и внешнеполитические аспекты «проблемы 2014 г.» // Афганистан после 2014 г.: вероятные сценарии развития региональной обстановки и стратегия России / Под ред. Г. Г. Тищенко, В. В. Карякина. М.: РИСИ, 2013. С. 49.

[11] *Карякин В. В.* Военно-политическая обстановка в Афганистане после 2014 г. // Афганистан после 2014 г.: вероятные сценарии развития региональной обстановки и стратегия России / Под ред. Г. Г. Тищенко, В. В. Карякина. М.: РИСИ, 2013. С. 56.

Наиболее слабыми в военном отношении являются Таджикистан и Киргизия. Они практически не имеют ВС и поэтому заинтересованы в эффективной системе коллективной обороны [12]. Создавать такую систему необходимо уже сейчас, не полагаясь исключительно на Коллективные силы оперативного реагирования. Во-первых, КСОР, как и организация в целом, не имеют внутреннего единства, а входящие в них части и соединения находятся на национальной территории. Во-вторых, нет уверенности, что все члены ОДКБ примут участие в отражении внешней агрессии. В-третьих, авиационная составляющая КСОР на авиабазе в Канте недостаточно сильна, чтобы оказать существенную поддержку наземным войскам.

В таких условиях взаимодействие ОДКБ и НАТО на афганском направлении теоретически возможно. Другое дело, готовы ли будут пойти на это в Москве и Брюсселе в условиях продолжающегося украинского кризиса.

Таким образом, глубина проникновения НАТО в Центральную Азию постепенно увеличивается. При этом Альянс делает основную ставку на закрепление своих военно-политических позиций в регионе при минимальном финансовом участии. Скорее всего такой подход НАТО к Центральной Азии сохранится и в ближайшей перспективе как по финансовым соображениям, так и ввиду существования более важных для НАТО проблем в Европе и регионах Северной Африки, Ближнего и Среднего Востока. Тем не менее это вызывает у Москвы беспокойство и вынуждает принимать меры по сдерживанию американского военно-политического влияния в рассматриваемом регионе, в том числе с использованием ОДКБ.

Пока ОДКБ страдает от недостаточного единства, определенной фрагментарности и аморфности ее зон ответственности и нежелания некоторых ее членов усиливать военно-политическую интеграцию. Именно поэтому необходима реформа организации, что позволит ей перейти на качественно новый уровень решения проблем. Первоначально предполагалось, что в ее основе будет отказ от принципа консенсуса при принятии решений, так как своими действиями Ташкент часто блокировал деятельность ОДКБ. Сейчас Узбекистан приостановил членство в организации. Также сохранился противоположный подход Астаны и Еревана к проблеме Нагорного Карабаха и нежелание Минска участвовать в обеспечении безопасности Центральной Азии. Выход из этого положения может быть найден путем разделения общей сферы ответственности на отдельные сектора.

---

[12] *Вейцель Р.* Необходимость усиления ОДКБ в свете ситуации в Афганистане // Ин-т стратег. анализа и прогноза. М., 2011 (http://www.easttime.ru/analitic/2/13/990.html).

Несмотря на создание в регионе военных баз, конфронтации между ОДКБ и НАТО удалось избежать. В условиях существенного сокращения иностранного военного присутствия в Афганистане состояние некоторого равновесия в Центральной Азии между ОДКБ и НАТО целесообразно сохранить для обеспечения региональной стабильности. Сейчас их взаимодействие в Центральноазиатском регионе возможно только на афганском направлении.

Глава 11

КРИЗИС СИСТЕМЫ ВОЕННОГО И ВОЕННО-ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ С ИНОСТРАННЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ

Согласно федеральному закону «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ военно-техническое сотрудничество (ВТС) – это «деятельность в области международных отношений, связанная с вывозом и ввозом, в том числе с поставкой или закупкой продукции военного назначения, а также с разработкой и производством продукции военного назначения». К такой продукции, в свою очередь, относятся вооружение, военная техника, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность) и информация в военно-технической области. ВТС является составляющей системы военного сотрудничества между государствами, имеющего более широкий охват и включающего среди прочего проведение совместных учений, дружеских визитов военных делегаций, переговоров по линии министерств обороны, совместное участие в миротворческих миссиях и другие виды деятельности.

События на Украине, начавшиеся в феврале-марте 2014 г., – присоединение к России Крыма и вооруженный конфликт в Донецкой и Луганской областях (самопровозглашенных Донецкой и Луганской народных республиках) – привели к самому острому за последние два десятилетия кризису в отношениях между Россией и США и странами ЕС/НАТО. Вследствие санкций, введенных со стороны США и ЕС, которые распространились в том числе на оборонную промышленность и сферу технологий двойного назначения, оказались заморожены либо отменены многие контракты с компаниями США и европейских стран в оборонной сфере и в сфере двойных технологий. Страны Европейского союза до недавнего времени рассматривались Россией в качестве наиболее привлекательных партнеров по развитию технологического сотрудничества и как ведущий источник заимствования технологий в целях дальнейшей модернизации промышленности [1].

[1] В 2010 г. по итогам ростовского саммита Россия-ЕС российским руководством был одобрен курс «Партнерства для модернизации», а президент Д. Медведев подчеркивал значимость создания «специальных модернизационных альянсов», чтобы привлечь передовые страны к «технологическому перевооружению российской промышленности».

Возникший острый кризис в области военного и военно-технического сотрудничества России с западными странами дополняют, с другой стороны, достаточно сложные проблемы и процессы, происходящие в последние годы в рамках ВТС с ведущими покупателями российских вооружений – Индией, Китаем и рядом других стран. Речь идет об усилении конкуренции с западными странами за получение заказов у крупнейших «потребителей» военной техники, сложностях формирования системы постпродажного обслуживания российских вооружений и военной техники (ВиВТ) за рубежом, проблемах в области технологического сотрудничества и реализации совместных проектов в оборонной сфере с партнерами России по СНГ и БРИКС [2].

Санкции США и ЕС в оборонной сфере и сфере двойных технологий: общая характеристика и этапы введения

Санкции США и стран ЕС в отношении Российской Федерации вводились поэтапно, так что их охват и степень воздействия на экономику России и различные ее отрасли постепенно возрастали. Дополнены они были приостановкой военного сотрудничества с Россией – в начале марта с соответствующими заявлениями выступил Пентагон, а к 1 апреля решение о «приостановке практического сотрудничества» с Россией было одобрено на заседании министров иностранных дел стран НАТО [3]. С НАТО было прервано взаимодействие по важнейшим вопросам, ранее игравшим ключевую роль в отношениях между Москвой и Брюсселем,

---

Подробнее см.: *Арбатов А., Дворкин В.* Военная реформа России: состояние и перспективы / Моск. Центр Карнеги. М., 2013. С. 17.

[2] См.: *Евтодьева М.* Военно-техническое сотрудничество России со странами БРИКС: ключевые аспекты // Ежегодник СИПРИ 2013 «Вооружения, разоружение и международная безопасность» / Отв. ред. А. Г. Арбатов. М.: ИМЭМО РАН, 2014.

[3] США 4 марта объявили об отказе от проведения совместных учений с российскими военными, двусторонних переговоров по линии министерств обороны, планирования различных конференций и дружеских визитов боевых кораблей. В специальном заявлении НАТО, принятом 1 апреля министрами иностранных дел стран Альянса, также было заявлено о приостановке «практического военного и гражданского сотрудничества с Россией». В дальнейшем, согласно этому документу, страны НАТО обязались «пересмотреть отношения Альянса с Россией». 7 августа по итогам визита в Киев генсек НАТО А. Фог Расмуссен объявил, что организация прекращает сотрудничество с Российской Федерацией и при этом увеличивает «уровень поддержки и сотрудничества с Украиной». См.: Statement by NATO Foreign Ministers // http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm; http://topwar.ru/40774-ssha-priostanavlivayut-voennoe-i-ekonomicheskoe-sotrudnichestvo-s-rossiey.html; http://www.newsru.com/world/07aug2014/natobrokeuprf.html.

таким как транзит грузов в Афганистан и из Афганистана [4]. Вначале санкции носили точечный характер, т. е. были направлены в основном против отдельных политиков, военных, предпринимателей и связанных с последними банков и компаний из России и Крыма, а затем из Донецка и Луганска [5]. Начиная с середины июля они были переведены в секторальную плоскость, т. е. стали направлены против отдельных секторов российской экономики.

С конца марта решением Государственного департамента и Министерства торговли США Соединенные Штаты приостановили выдачу лицензий на экспорт в Россию военной продукции, продукции двойного назначения и оборонных услуг. 28 апреля, как указывается в заявлении Госдепартамента для прессы, США расширили ограничения на экспорт технологий и услуг, регулируемых согласно «Списку вооружений США» (U.S. Munitions List), приступив к аннулированию всех текущих (поданных) запросов на экспорт или реэкспорт перечисленных в этом списке «высокотехнологичных товаров или услуг оборонного назначения в Россию или оккупированный Крым, которые могут способствовать усилению российского военного потенциала»[6].

Дополнительно о санкциях в отношении российских компаний в начале апреля объявили Национальное управление по аэронавтике и исследованию космического пространства (НАСА) и Министерство энергетики США. В НАСА сообщили о прекращении сотрудничества с «Роскосмосом» по всем направлениям, кроме Международной космической станции (МКС), в Министерстве энергетики – о прекращении сотрудничества с «Росатомом» по ряду проектов.

В середине июля после длительных консультаций с ЕС Вашингтон объявил о введении так называемых секторальных санкций. Что касается

---

[4] http://vpk-news.ru/news/19784.

[5] Введенный 17 марта Соединенными Штатами санкционный список состоял из 11 человек включая спикера Совета Федерации В. Матвиенко, вице-премьера Д. Рогозина, помощника президента России В. Суркова, а список ЕС, принятый тогда же, – из 21 человека, в том числе трех депутатов Госдумы и семи членов Совета Федерации. В дальнейшем санкционные списки были расширены. По ситуации на середину июля американские списки включали 43 человека, в том числе председателя и зампреда Совета Федерации, спикера и вице-спикера Госдумы и двух вице-премьеров, а Евросоюза по состоянию на 30 июля – 95 частных лиц из России, Крыма, ЛНР и ДНР и 14 компаний России и Крыма. См.: Санкционные списки США и ЕС против российских граждан и компаний // РИА Новости. 2014. 21 июля (http://ria.ru/politics/20140502/1006256365.html). См. также: Council Decision 2014/499/CFSP of July 25, 2014 (L221); Council Decision 2014/508/CFSP of July 30, 2014 (L226).

[6] United States Expands Export Restrictions on Russia. Press Statement of Jen Psaki, Department Spokesperson // http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/04/225241.htm.

оборонной отрасли, то был введен запрет на взаимодействие американских компаний и граждан с восемью российскими оборонными компаниями и корпорациями – НПО «Базальт» (производителем авиабомб свободного падения и гранатометных комплексов), концерном «Радиоэлектронные технологии» (КРЭТ) (радиоэлектронные системы включая средства радиоэлектронной борьбы), концерном «Созвездие» (комплексы и средства автоматизации, связи и навигации), НПО машиностроения (береговые ракетные комплексы), концерном «Алмаз-Антей» (системы ПВО), концерном «Калашников» (стрелковое оружие), ОАО «Конструкторское бюро приборостроения» (ракетное вооружение включая подвижные и зенитные ракетные комплексы) и корпорацией «Уралвагонзавод» (бронетехника) [7]. Активы этих компаний в США (при наличии таковых) были заморожены.

С 1 августа решением Совета ЕС было введено эмбарго на «продажу, поставку, передачу или экспорт» в Россию компаниями или гражданами государств – членов ЕС «вооружений и связанных с ними всех типов материалов», а также «товаров двойного назначения, предназначенных для использования в военных целях или использования военными конечными пользователями в России»[8]. В отношении поставок различных типов вооружений это эмбарго является для стран ЕС взаимным (касается одновременно импорта, закупок и транспортировки из России вооружений и связанных с ними материалов), а в отношении поставок товаров двойного назначения – нет (запрет на поставки технологий и товаров двойного назначения из России не вводится). Действие документа распространяется только на новые контракты, действующие с 1 августа. Применяться соответствующие санкции будут в течение года, а результативность принятых мер должна была быть оценена не позднее 31 октября 2014 г.[9] К различным типам вооружений документом отнесены оружие и боеприпасы, военные транспортные средства и оборудование, которое может быть использовано в военных целях (paramilitary equipment), и запасные части для них (ст. 1 решения Совета ЕС); полный их список обо-

[7] Пять из этих концернов входят в структуру «Ростеха»: «Калашников», «Созвездие», «Радиоэлектронные технологии», «Базальт» и Конструкторское бюро приборостроения. Ukraine-related Sanctions: Publication of Executive Order 13662 Sectoral Sanctions Identifications List. US Department of Treasury // http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20140716.aspx.

[8] Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 (L229**)** concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official J. of the European Union. 2014. July 31. P. 13.

[9] http://ria.ru/economy/20140731/1018365061.html.

значен в «Общем военном списке» ЕС, последняя версия которого была принята Советом ЕС 17 марта 2014 г. К товарам двойного назначения (ст. 2 решения Совета ЕС) отнесены товары двойного назначения и технологии, перечисленные в приложении I к Регламенту Совета ЕС № 428/2009 от 5 мая 2009 г., устанавливающем режим ЕС в области контроля над экспортом, передачей, посредничеством и транзитом товаров двойного назначения [10].

С 12 сентября 2014 г. Евросоюз расширил санкции в отношении компаний российской оборонной отрасли. Решением Совета ЕС от 8 сентября [11] были запрещены продажи и закупки продукции, а также ограничен доступ к рынкам капитала ЕС (запрет на инвестиции, кредиты, услуги по страхованию и другие финансовые услуги на сроки, превышающие 30 дней) для компаний «Оборонпром», Объединенная авиастроительная корпорация и «Уралвагонзавод». Кроме того, согласно решению ЕС был введен полный запрет на «продажу, поставки, передачи и экспорт» продукции двойного назначения девяти российским предприятиям: концерну «Калашников», НПО «Базальт», АО «Сириус» (производитель оптоэлектроники военного и гражданского использования), ассоциации «Станкоинструмент» (станкоинструментальная продукция для военных и гражданских целей), компании «Химкомпозит» (материалы для гражданской и оборонной промышленности), ОАО «Тульский оружейный завод» (противотанковые ракеты, автоматы и снайперские винтовки), НПК «Технологии машиностроения» («Техмаш») (производитель боеприпасов различных типов), ОАО «Высокоточные комплексы» (противовоздушные и противотанковые комплексы) и уже фигурировавшему в списке индивидуальных санкций ЕС ОАО «Концерн “Алмаз-Антей”». Как можно видеть, список указанных компаний по ряду пунктов совпал с санкционным списком США, введенным в отношении компаний российской оборонной отрасли.

Помимо США и стран ЕС аналогичные по характеру (но в большинстве случаев не столь широкие по охвату) санкции против России

[10] Что немаловажно, документом также введен запрет на любое техническое содействие, связанное с поставками для последующего использования в России военной техники и товаров двойного назначения включая техобслуживание, разработку, производство, испытания, консультирование, обучение. Кроме того, нельзя предоставлять кредиты и услуги по страхованию этой продукции, выполнять посреднические услуги, имеющие отношение к военной деятельности и к предоставлению, изготовлению, обслуживанию и использованию вооружений и связанных с ними материалов.

[11] Council Decision 2014/659/CFSP of September 8, 2014, amending Decision 2014/512/CFSP of July 31, 2014, concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine // Official J. of the European Union. 2014. Sept. 12.

согласились ввести некоторые союзники США включая Канаду, Японию, Австралию и Новую Зеландию. Этими санкциями вводится запрет и на взаимодействие с рядом компаний российского оборонного комплекса. В то же время такие страны, как Республика Корея и Сингапур, несмотря на соответствующие переговоры с представителями Госдепартамента США, на введение санкций не согласились, опасаясь лишиться позиций на российском рынке электроники и другой высокотехнологичной продукции [12].

Отдельно следует упомянуть о принятии Украиной решения о прекращении военного сотрудничества с Россией. Оно далось украинским властям очень непросто, даже несмотря на крайнюю степень обострения отношений с Россией в связи с войной на юго-востоке страны, – настолько тесными оставались до недавнего времени связи Москвы и Киева в военно-технической области [13]. Только в конце марта, спустя почти две недели после проведения референдума в Крыму, госконцерн «Укроборонпром», объединяющий более 130 украинских оборонных предприятий, заморозил поставки оружия и военной техники в Россию. Окончательный запрет на сотрудничество с Россией в военной сфере был введен президентом Украины П. Порошенко лишь в середине июня [14], а соответствующие законодательные акты были приняты в середине сентября.

Ключевые особенности американских и европейских санкций

Санкции, введенные США в отношении российского оборонного комплекса и сектора двойных технологий, отличаются рядом особенно-

[12] http://ria.ru/world/20140822/1020979936.html.

[13] Как украинский, так и российский ОПК понесут серьезные потери от разрыва связей в военно-технической сфере, поскольку у российской стороны была налаженная система взаимодействия с целым рядом украинских предприятий – ГКБ «Южное» и ПО «Южмаш» (по обслуживанию российской ракетной техники включая стратегические ракеты РС-20), «Мотор Сич» (по закупке двигателей для вертолетов), НКПГ «Зоря» (по закупке газотурбинных двигателей для военных кораблей), ЗМКБ «Прогресс» (по оснащению некоторых типов вертолетов и самолетов военного назначения) и др. См.: http://kp.ua/economics/458558-razryv-voennoho-sotrudnychestva-s-rossyei-kto-postradaet-bolshe.

[14] Сообщалось, что в мае-июне ГКБ «Южное» продолжало обслуживать российские ракеты РС-20 («Сатана»), поскольку П. Порошенко затянул с принятием решения о прекращении военного сотрудничества с Россией. Между тем эксперты отмечали, что для полного запрета этого сотрудничества Киеву как минимум придется отменить несколько межправительственных соглашений. См.: http://zn.ua/UKRAINE/ukroboronprom-nakonec-to-zamorozil-postavki-oruzhiya-v-rossiyu-142213_.html; Украина продолжает военное сотрудничество с Россией – эксперт // http://inforesist.org/ukraina-prodolzhaet-voennoe-sotrudnichestvo-s-rossiej-ekspert/.

стей, проанализировав которые, можно сделать ряд выводов о целях их введения.

Одна из важнейших особенностей состоит в том, что *санкционный режим фактически не затронул наиболее важные для США контракты с российской стороной*. Так, по словам вице-премьера Д. Рогозина, из всех российских предприятий оборонно-промышленного комплекса, фигурировавших в июльском санкционном списке США, в наибольшей степени санкции коснулись концерна «Калашников», который занимался активными поставками на рынок США гладкоствольного оружия. Но они не затронули предприятия, в чьей продукции США крайне заинтересованы, – например, ОАО «Кузнецов» – производителя ракетных двигателей НК-33 и НПО «Энергомаш» – разработчика и производителя двигателей РД-180 и РД-191, закупаемых Соединенными Штатами в рамках реализации космической программы [15].

В июльском санкционном списке США в числе оборонных компаний не оказалось и «Рособоронэкспорта», с которым у Пентагона заключены и реализуются крупные контракты по поставке многоцелевых вертолетов Ми-17 для последующей передачи вооруженным силам Афганистана [16]. В апреле-мае 2014 г. рядом конгрессменов была предложена поправка в оборонный бюджет США на 2015 г., запрещающая сделки с «Рособоронэкспортом», однако военным удалось ее снять, ссылаясь на то, что отмена поставок Ми-17 в Афганистан может «катастрофичным образом» сказаться на боеспособности афганской армии на фоне сокращения американских войск в регионе [17]. Несмотря на противостояние с Конгрессом вокруг соглашений по Ми-17, в Пентагоне, как сообщил в середине августа заместитель генерального директора «Рособоронэкспорта» И. Севастьянов, могут одобрить решение по дальнейшей закупке российских многоцелевых вертолетов [18].

---

[15] http://www.kommersant.ru/doc/2527424, 18 июля 2014 г.

[16] Общая стоимость этих контрактов, заключенных в 2011–2013 гг., согласно которым Россия обязуется поставить США всего 63 вертолета Ми-17В-5, составляет около 1,1 млрд долл. В 2014 г. планировалось добавить к уже заключенным контрактам еще один на 15 вертолетов, но этому воспротивились оппоненты администрации Обамы в Конгрессе.

[17] По существующим оценкам, вертолеты Ми-17 вдвое дешевле американских и европейских аналогов со схожими техническими характеристиками. См. подробнее: Генерал США: запрет на оборонные сделки с Россией стал бы катастрофой // РИА Новости. 2014. 18 июля (http://ria.ru/world/20140718/1016478432.html).

[18] *Сычев В.* Кололись и плакали // Lenta.ru. 2014. 15 авг. (http://lenta.ru/articles/2014/08/15/milhelos/).

Аналогичная прагматичная позиция прослеживается и в отношении санкций, введенных США в отношении российской космической отрасли и контрактов в области гражданской атомной энергетики.

Так, несмотря на сделанные компанией «Росатом» в марте-апреле заявления, что ряд ее международных контрактов может попасть под санкции, применение Министерством энергетики США санкций в отношении «Росатома» было точечным [19]. Санкциями не были затронуты контракты на поставку ядерного топлива в США [20], а также на Украину. Введенные санкции не повлияли и на работу подконтрольной «Росатому» компании «Uranium One Inc» (U1) – одного из лидеров по добыче урана в мире, о чем свидетельствовал отчет о деятельности компании, озвученный в августе [21]. Приостановка сотрудничества, о которой в одностороннем порядке заявило Минэнерго США, коснулась в основном «Соглашения о сотрудничестве в научных исследованиях и разработках в ядерной и энергетической сферах» («Соглашения о НИР»), подписанного главами «Росатома» и Министерства энергетики США в сентябре 2013 г. Предметом совместных исследований по этому соглашению являлись новые технологии в гражданской ядерной энергетике, в сфере обеспечения физической ядерной безопасности и радиационной безопасности, использования ядерных и радиационных технологий в медицинских, промышленных и других мирных целях и ряде других областей. Планировалось, что в исследованиях будут участвовать американские национальные лаборатории и федеральные ядерные центры в России.

На сотрудничество по космосу введение санкций повлияло приблизительно в таком же ключе. Вводимые санкции включали приостановку

---

[19] В «Росатоме» в начале апреля пояснили, что «все обязательства по коммерческим контрактам между российскими и американскими предприятиями выполняются в полном объеме». См.: http://itar-tass.com/politika/1096020.

[20] В системе энергообеспечения США уже около двадцати лет используется российский уран. До 2014 г. поставки ядерного топлива в США осуществлялись в соответствии с соглашением ВОУ-НОУ от 1993 г., предусматривающим переработку 500 т российского оружейного урана в топливо для атомных электростанций США. К настоящему времени услуги в области обогащения урана оказываются американским заказчикам не напрямую «Росатомом», а частными компаниями. На 1 января 2014 г. исполнителем 13 крупных коммерческих контрактов на поставку услуг обогащения в США на 2013–2025 гг. общей стоимостью более 11 млрд долл. являлось ОАО «Техснабэкспорт». См.: *Конухов Д.* Программа Нанна-Лугара закончена: что дальше? // Ежегодник СИПРИ 2013 «Вооружения, разоружение и международная безопасность» / Отв. ред. А. Г. Арбатов. М.: ИМЭМО РАН, 2014.

[21] Санкции не повлияли на работу уранодобывающей компании «Росатома» U1 // РИА Новости. 2014. 11 авг.

взаимодействия между НАСА и «Роскосмосом», ограничение двустороннего сотрудничества в области фундаментальных космических исследований между американскими и российскими научными центрами, замораживание участия НАСА в подготовке научной программы для российской межпланетной научной станции «Венера-Д» (ее запуск намечался на 2016 г.), приостановку использования американскими разработчиками испытательных мощностей крупноразмерной аэродинамической трубы ЦАГИ, прекращение сотрудничества по ряду других значимых проектов [22]. Вместе с тем не было прервано взаимодействие в рамках МКС – учитывая, что США в связи с прекращением запусков «Шаттлов» пока не обладают иными возможностями для отправки своих астронавтов на орбиту [23]. В силе скорее всего останутся контракты на поставку российских приборов для американских спутников, а также использование учеными России нейтронного детектора ДАН российского производства, установленного на марсоходе «Curiosity»[24]. Пока не отменены и соглашения о поставках в США двигателей РД-191 и в особенности РД-180, предназначающихся для американских ракет-носителей «Атлас-5». В отношении РД-180 эксперты прогнозируют, что даже в случае запуска Вашингтоном программы создания альтернативных двигателей зависимость космической программы США от российских двигателей сохранится минимум в течение нескольких лет [25].

Важно также рассмотреть вопрос о соотношении санкций, введенных Соединенными Штатами, и санкций со стороны ЕС. С политической и институциональной точки зрения, безусловно, европейские санкции

---

[22] *Oznobishchev S.* May Monthly Memo: "New Cold War, New Space Race" // Russia Direct (a product of Russia Beyond the Headlines). 2014. May 5 (http://www.russia-direct.org/content/may-monthly-memo-new-cold-war-new-space-race).

[23] Позднее, правда, реагируя на нашумевшие заявления Д. Рогозина о том, что США могут отправлять своих астронавтов на МКС «на батуте», в руководстве НАСА заявили о готовности США работать по проекту МКС без России. Как сообщил глава агентства Ч. Болден, НАСА уже к 2017 г. надеется наладить доставку астронавтов на станцию частными космическими кораблями, в частности, кораблями производства компании «SpaceX». См.: http://www.vz.ru/society/2014/5/20/687564.html.

[24] *Лузин П.* Россия и США в космосе: цели и последствия американских санкций // http://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=1102&ret=527.

[25] Как отмечают представители компании ULA, для разработки нового жидкостного двигателя для ракет «Атлас-5» могут понадобиться миллиарды долларов – профильный подкомитет Палаты представителей на начальную стадию разработки альтернативного двигателя для этих ракет запросил 220 млн долл. только на 2015 г. См.: *Mehta A.* With Lawsuits and Mergers, US Space Market Primed for Changes // Defense News. 2014. May 3 (http://www.defensenews.com/article/20140503/DEFREG02/305030019/With-Lawsuits-Mergers-US-Space-Market-Primed-Changes).

следует рассматривать в качестве продолжения и «расширения сферы охвата» американских, тем более что и по датам (этапам) введения, и по содержанию санкционных списков те и другие достаточно сильно пересекались. Однако если говорить о реальном наполнении политики санкций, т. е. об их последствиях для экономики и технологического развития, то эти последствия для европейских стран существенно отличались от того, как санкционный режим сказался на США. Это связано с тем, в частности, что *объем торговли между Россией и странами ЕС на порядок выше, чем между Россией и США* (по итогам 2013 г. внешнеторговый оборот с ЕС составлял 417,4 млрд долл., а с США – 27,7 млрд, что в 15 раз меньше и сравнимо лишь с торговым оборотом с отдельными странами ЕС – Францией, Польшей и др.). С другой стороны, между европейскими и российскими компаниями в оборонной сфере и в сфере технологий двойного назначения в последние годы *начала формироваться достаточно прочная система связей*, чего нельзя сказать о российско-американских по сути одиночных контрактах в этих областях (не считая сферы мирного атома и космоса). Между тем с началом украинского кризиса, т. е. с марта 2014 г., большинство контрактов между компаниями из России и стран Европы в указанных отраслях были заморожены вследствие инициированных Белым домом санкций [26]. Так что теперь о перспективах развития сотрудничества России со странами ЕС в оборонной сфере и близких областях можно говорить только с довольно высокой долей неопределенности (несмотря на появившуюся в конце сентября информацию, что ЕС может пересмотреть в сторону смягчения свой режим санкций).

С Великобританией у России до кризиса активно развивалось сотрудничество в области поставок оборудования, такого как навигационные системы, электроника, беспилотники, видеотехника (камеры), защитное снаряжение полиции, заключались контракты о поставках ряда запасных частей и комплектующих к различной военной технике. Всего, по данным лондонской НПО «Кампания против торговли оружием», в 2012–2013 гг. британские фирмы продали России техники и оборудования, подлежащего лицензированию, на 120 млн фунтов (200 млн долл.) [27].

[26] См. интервью с президентом Центра стратегических коммуникаций Д. Абзаловым в материале: Евросоюз обсудит новые санкции против России // РБК-ТВ. 2014. 16 июля (выпуск новостей в 18 часов).

[27] *Keaten J.* French-made warship destined for Russia sets sail // Associated Press. 2014. Mar. 6 (https://in.finance.yahoo.com/news/french-made-warship-destined-russia-214527540.html); *Tran P.* Amid Ukraine Crisis, EU Plays It Safe // Defense News. 2014. Mar. 8 (http:// www.defensenews.com/article/20140308/DEFREG01/303080018/Amid-Ukraine-Crisis-EU- Plays-Safe).

С марта 2014 г. правительство Великобритании объявило о пересмотре всего экспорта подлежащих лицензированию товаров в Россию.

С Италией в 2014 г. находятся на стадии реализации сделки по закупке 358 легких бронированных машин у компании «Iveco» (соответствующие контракты были заключены в 2011–2012 гг.). По данным итальянского источника, знакомого с ходом их реализации, темпы поставок машин сильно замедлились в 2013 и 2014 гг. – в России после смены руководства Минобороны не торопились с оформлением соответствующих документов [28]. В последнее время, отмечают эксперты, сотрудничество с «Iveco» и другими итальянскими компаниями стало пересматриваться из-за набирающей обороты ориентации на закупку отечественных ВиВТ для нужд Минобороны, а теперь еще и под влиянием санкций.

В ФРГ в течение почти десятилетия не выдавались разрешения на экспорт оружия в Российскую Федерацию, однако продажи военной техники осуществлялись. В частности, выдавались лицензии на поставки в Россию электронного оборудования, готовился контракт по продаже бронированных внедорожников. Компания «Karcher Futuretech» продала российскому оборонному ведомству некоторое количество военных полевых лагерей, а корпорация «Rheinmetall» в 2011 г. заключила сделку с Минобороны России на 100 млн евро по строительству центра боевой подготовки, который должен был расположиться в нижегородском Мулине [29]. В августе 2014 г. вскоре после опубликования отчета правительства ФРГ о продажах вооружений за 2013 г. Министерство экономики ФРГ отозвало у компании «Rheinmetall» разрешение на строительство этого центра [30]. Тем самым германское правительство применительно к данному случаю вышло за пределы санкций, принятых ЕС в отношении России, – был отменен действующий контракт.

Из всех стран ЕС самые большие объемы военно-технического сотрудничества, в том числе по суммам заключенных контрактов, связывали на момент начала кризиса Россию и Францию. Именно Францию за два-три года до украинского кризиса руководство Минобороны, а также некоторые военные аналитики рассматривали в качестве своеобразного

[28] Сделки с «Iveco» фигурировали в деле «Оборонсервиса» – при прохождении груза через таможню ОАО «Оборонсервис» указал заведомо ложные сведения о предназначении бронемашин и недостоверный код товара по товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности.

[29] *Tran P.* Op. cit.

[30] http://www.interfax.ru/business/389370.

плацдарма для развития и расширения контактов со странами Евросоюза по линии ВТС [31].

В рамках российско-французского сотрудничества в центре внимания экспертного сообщества находится прежде всего российско-французская сделка от 2011 г. о покупке Россией двух современных вертолетоносцев «Мистраль» стоимостью 1,2 млрд евро (1,7 млрд долл.). Госдепартамент США еще в марте заявил, что Франция должна отказаться от сделки и не передавать России эти корабли (первый из них по условиям соглашения Россия должна получить в конце 2014 г.); эту позицию поддержала Великобритания [32]. Большое значение имели также соглашения, заключенные российскими представителями с дочерней структурой концерна «Volvo» компанией «Renault Trucks Defense» (RTD). Одно из них предполагало испытание российскими военными и Министерством внутренних дел и последующую покупку нескольких десятков легких бронированных машин [33], второе – разработку в рамках совместного контракта с RTD, входящей в шведскую группу «Volvo AB», перспективной боевой машины пехоты «Атом»[34]. С российской стороны участником соглашения было ОАО «Научно-производственная корпорация “Уралвагонзавод”», против которой с июля начали действовать санкции США, а с сентября – ЕС.

Особенность контракта по «Мистралям» заключается в том, что он подразумевает не просто строительство вертолетоносцев по французской

[31] В этой связи в том числе приводился аргумент, что после финансового кризиса 2008 г. французская военная промышленность весьма заинтересована в российских военных заказах.

[32] Хотя французская сторона и не отказалась от передачи «Мистралей», в целом на Францию в связи с введением санкций было оказано существенное давление, чтобы эта крупнейшая российско-французская сделка была отменена.

[33] Планировалось закупить машины двух моделей – легкие бронированные автомобили (petit véhicule protégé, PVP) и легкие бронированные разведывательные автомобили (véhicule blindé leger, VBL). По информации «Defense News», эти машины в феврале начали проходить испытания в российских Минобороны и МВД.

[34] Соглашение с автоконцерном «Volvo» было подписано в феврале 2013 г. на два года и предполагало в том числе оснащение бронемашин пехоты нового образца, произведенных на НПК «Уралвагонзавод», двигателем «Volvo», который должна была поставить дочерняя структура «Volvo RND». Прототип нового БМП «Атом» был представлен на выставке «Russia Arms Expo» в Нижнем Тагиле в сентябре 2013 г.; на начало 2014 г. велись активные работы по выполнению контракта. Однако уже в начале апреля представители «Volvo» были вынуждены заявить о приостановке сотрудничества по разработке БМП «Атом». См.: Renault Trucks Defense приостановила совместный с Россией проект разработки БМП // ИТАР-ТАСС. 2014. 8 апр. (http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1104931).

технологии (исполнитель контракта – корпорация DCNS), но также доработку конструкции корабля, с тем чтобы он соответствовал российским требованиям и подходил для размещения российских вертолетов типа Ка-28 и Ка-52К [35]. Строительство кормовой части десантно-вертолетного корабля-дока согласно соглашению осуществляет ООО «Балтийский завод – Судостроение». В рамках контракта была предусмотрена передача России ряда технологий, в том числе двух систем управления натовского стандарта: боевой информационно-управляющей системы «Zenith-9» производства DCNS и командной системы управления соединением (флотом) SIC-21 [36]. К исполнению соглашения по вертолетоносцам был также подключен французский гигант в сфере информационных систем корпорация «Thales», которая должна поставить на вертолетоносцы свои радары [37].

С корпорацией «Thales» на начало 2014 г. были реализованы либо находились на стадии проработки и другие соглашения с российскими оборонными компаниями. В том числе было заключено соглашение о сотрудничестве с корпорацией «Созвездие», входящей в «Ростех»[38]. Контакты с «Thales», а также с французской компанией «Sagem» («дочкой» концерна «Safran») принципиально важны для российской стороны, так как именно их оборудование и приборы стоят на самолетах Су-30СМ, МиГ-29СМТ, танках Т-90А, вертолетах Ка-52 (для Ка-52 к началу 2014 г. в том числе должна была быть разработана новая оптико-электронная система от «Sagem»).

Указанные сведения дают представление об объемах (пусть небольших) и основных направлениях сотрудничества в военно-технической сфере и сфере двойных технологий, которое имело место до кризиса между Россией и европейскими странами. В связи с этим становится понятно, почему страны ЕС весьма неохотно вводили ограничения против российской оборонной промышленности. По сути принятие решения о санк-

[35] По требованию российской стороны французские производители изменили до ледового класса состав сплавов стали для корпусов кораблей для обеспечения возможности их применения в северных широтах, увеличили их высоту для размещения российских вертолетов. *Евсеев В.* США пытаются сорвать контракт России и Франции по «Мистралям» // РИА Новости. 2014. 2 июня.

[36] РФ получила все технологии в рамках контракта по «Мистралю» – Исайкин // РИА Новости. 2011. 20 июня (http://ria.ru/defense_safety/20110620/390588171.html).

[37] *Tran P.* Op. cit

[38] ОАО «Концерн «Созвездие» подписал соглашение о сотрудничестве с мировым лидером информационных систем французской корпорацией «Thales» // http://www. sozvezdie.su/news/r1_p/oao_kontsern_sozvezdie_podpisal.

циях было связано в первую очередь с ценностными ориентациями и ценностной направленностью политики ЕС (а также, безусловно, с влиянием США на политику ЕС), но не с экономическими интересами сообщества, о чем заявлял, в частности, в своих интервью президент Франции Ф. Олланд [39]. Неслучайно девять стран ЕС, включая Францию, ФРГ и Италию, до проведения в июле непростых переговоров с администрацией Б. Обамы противились введению «секторальных» санкций против России [40].

Это говорит об определенной базе поддержки, которую Россия, включая ее компании в сфере ОПК, имели у европейских партнеров, но которая может быть полностью утеряна в связи с санкциями, особенно если они надолго затянутся [41]. Что касается курса правительства США – настойчивого давления на страны ЕС по вопросу о санкциях в оборонной сфере и по двойными технологиям, то он указывает на явную попытку ослабить позиции российских оборонных компаний и холдингов на мировом рынке вооружений путем закрытия каналов сотрудничества со странами ЕС, которое позволило бы этим компаниям развить и усилить свои технологические возможности.

Судя по всему, помимо политического давления одна из целей США состояла в том, чтобы не позволить крупнейшим российским корпорациям и холдингам (таким, как «Росэлектроника», входящая в «Ростех») стать крупнейшими разработчиками и экспортерами этой продукции. Параллельно с этой задачей может быть решена и другая – помешать этим корпорациям стать базой для глубокой модернизации оборонной промышленности и успешного процесса переоснащения Вооруженных сил России (т. е. выполнить все то, что предусмотрено Госпрограммой вооружений-2020).

Тот факт, что политика США имеет именно такую направленность, признают и в российском правительстве, а также в оборонном ведомстве. В частности, вице-премьер Д. Рогозин, курирующий вопросы оборонно-промышленного комплекса, не раз заявлял, что США «ударили» санкция-

[39] Так, в интервью «Le Monde» в конце августа Ф. Олланд подчеркнул: «Для Европы [санкции] это выбор, который она делает несмотря на негативные экономические последствия данной ситуации... Европа не может принять пересмотр территориальной целостности страны, не может мириться с поставками оружия» (http://www.inopressa.ru/article/21Aug2014/lemonde/holland.html).

[40] http://top.rbc.ru/economics/15/07/2014/936553.shtml.

[41] Это, однако, не означает, что бóльшая часть оборонных холдингов во Франции и других странах Европы была за сотрудничество с Россией в оборонной сфере – было много и тех, кто видел в российских компаниях набирающих силу конкурентов, которым нельзя открывать доступ к каким бы то ни было технологиям.

ми по «больным местам» российского ОПК. По словам Рогозина, санкции «в основном бьют по двум целям». Первая – это поставки станочного оборудования, т. е. современных станков, на которых можно делать современную технику. И вторая цель – это электронно-компонентная база, т. е. микрорадиоэлектроника, в особенности космическая микроэлектроника [42]. И того, и другого Россия очень мало выпускала в последние годы – многие предприятия предпочитали осуществлять соответствующие закупки в западных странах, а что касается микроэлектроники – также на Тайване, в Сингапуре, Малайзии, Китае. Именно по этой зависимости России от высокоточного оборудования и элементной базы США и европейские страны, отмечает Рогозин, и решили ударить.

В выступлениях ряда экспертов тоже фигурируют эти две проблемы – перспективы развития станкостроения и микроэлектроники. И отнюдь не все из них разделяют оптимизм представителей руководства ОПК, утверждающих, что обе проблемные ситуации можно полностью «разрешить» в рамках программы импортозамещения. Тем не менее задачи полного перехода к использованию отечественных электронных компонентов (элементной базы) в критически важных для технологической безопасности отраслях руководством страны поставлены, сроки выполнения тоже заданы. Речь идет о программе импортозамещения (разработчик и куратор – Минпромторг), которая, как и госпрограмма вооружений, рассчитана до 2020 г.[43]

Заключение

Вопрос о том, насколько действенной будет реализация ГПВ-2020 и программы импортозамещения в условиях санкций, остается открытым, тут возможны разные оценки и прогнозы (тем более что опыт предыдущих аналогичных программ был неоднозначным**,** сроки их выполнения

[42] Выступление Д. Рогозина в программе «Воскресный вечер с Владимиром Соловьевым». Телеканал «Россия HD», 21 сентября 2014 г.

[43] Некоторые из ее целей и задач пояснил в интервью телеканалу РБК гендиректор холдинга «Росэлектроника» А. Зверев. По его словам, ставится задача, чтобы вся элементная база для спутников и суперкомпьютеров на 100% разрабатывалась и производилась в России (что касается ракетно-ядерного щита, то здесь элементная база уже полностью российская). В 2012 г. по инициативе президента В. Путина были приняты решения об ускоренной модернизации радиоэлектронной промышленности России и определены «основные реперные направления» этой модернизации – сверхчастоты и оборудование для радиоэлектронной промышленности. См.: Импортозамещение в ОПК: Интервью с А. Зверевым, гендиректором холдинга «Росэлектроника» // Телеканал РБК, Программа «Дело», 15 июля 2014 г.

не раз затягивались). Ясно, что их реализация будет зависеть от эффективности реагирования российской промышленности и оборонно-промышленного комплекса как на старые, так и на открывшиеся в результате украинских событий угрозы и вызовы в области технологической безопасности – такие, например, как проблема дальнейшего технического обслуживания российских стратегических ракет «Воевода»[44], импортозамещение украинской продукции для ОПК, поиск альтернативных решений в связи с закрытием доступа к закупкам товаров и оборудования двойного назначения у США и стран ЕС. Таким образом, санкции принесли России не только весомые экономические потери (финансовые потери ряда компаний, проблемы в банковской сфере, связанные с доступом к «длинным» инвестициям и кредитам, падение курса рубля и др.), которые могут сказаться в том числе на бюджете страны, но и проблемы, связанные с возможной «технологической изоляцией».

Можно констатировать, что из-за введения санкций перспективы дальнейшего развития сферы ВТС стали более неопределенными в силу того, что теперь не очень понятно, каким будет взаимодействие России с ключевыми странами и регионами-партнерами в связи с изменением позиций основных игроков в доле экспорта и импорта вооружений и военной техники, а также продукции двойного назначения. Достаточно трудно пока прогнозировать, как долго продлятся санкции и каким образом в долгорочной перспективе скажется на ВТС России разрыв связей с западными странами в оборонной сфере и сфере высоких технологий.

Безусловно, наиболее предпочтительным для Российской Федерации *является сценарий полного снятия санкций*, поскольку именно он позволит оборонной промышленности страны развиваться в наиболее комфортных условиях – сочетая осуществление собственных разработок ВиВТ, а также технологий двойного применения с возможностью импорта ряда технологий. В случае блокировки решения о полном снятии санкций в любом случае в интересах России добиваться их частичной отмены в оборонной сфере и в сфере двойных технологий. Это не мешало бы, а способствовало успешной реализации программ импортозамещения в промышленности, в том числе в сфере ОПК – при условии, конечно, что будут найдены оптимальные сочетания использования российской и зарубежной продукции в различных отраслях и что по отдельным секторам не будет полной зависимости от иностранных производителей.

[44] Следует заметить, что эти ракеты в ближайшие годы могут быть постепенно сняты с вооружения, так как заканчивается срок их эксплуатации.

Если не удастся добиться отмены или смягчения санкций, России в плане технологического развития и осуществления ВТС останется только двигаться по пути импортозамещения, опираясь преимущественно на собственные силы и на возможности технологического сотрудничества со странами Востока: азиатскими гигантами Китаем, Южной Кореей, Тайванем, Индией и рядом других стран (Япония из этого списка исключается в силу поддержки ею антироссийских санкций). Не говоря уже о том, что это будет иметь определенные внешнеполитические и военно-политические последствия – например, в плане усиления зависимости от КНР и других стран, – далеко не очевидно, что такой сценарий для России желателен с военно-технологической точки зрения (другими словами, что от указанных азиатских стран удастся получить те оборудование и технологии, в которых российские производители будут испытывать необходимость). Большинство военных аналитиков признают, что именно западные страны по-прежнему остаются обладателями (и разработчиками) подавляющего числа важнейших технологий, в том числе имеющих военное приложение. А с другой стороны, такие крупнейшие партнеры России в области ВТС, как Индия и Китай, в последние годы соглашаются участвовать только в тех совместных крупных проектах, в ходе реализации которых они сами смогут получить ключевые технологии и/или обучить им своих специалистов, а не наоборот. Индийское руководство, например, преследует именно такие цели в ходе реализации крупнейшего совместного проекта по созданию боевого самолета пятого поколения FGFA, а Китай – при выдвижении инициатив с закупкой у России истребителей Су-35, зенитно-ракетных систем С-400 и подводных лодок поколения «четыре плюс» типа «Амур»[45]. Таким образом, при выработке пути реагирования на санкции США и ЕС России нужно учитывать, что на Востоке ее может встретить в такой же степени острая конкурентная борьба, как и на западных рынках вооружений и военной техники, а также товаров и технологий двойного назначения.

[45] См., например: FGFA нужен Индии для прыжка в будущее // http://www.militaryparitet.com/perevodnie/data/ic_perevodnie/2938/.

Глава 12

«АРАБСКАЯ ВЕСНА» КАК НОВЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ ФАКТОР НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Масштабные акции протеста и волнения «арабской весны» 2011–2012 гг. потрясли весь Арабский Восток и привели к свержению правящих элит и режимов в Тунисе, Египте (дважды), Ливии, Йемене, новому обострению палестино-израильского конфликта, затяжной гражданской войне в Сирии, восстанию арабов-суннитов в Ираке. Демонстрации и митинги протеста против властей отмечались также в Алжире, Марокко, Иордании, Султанате Оман, Саудовской Аравии, Бахрейне, Катаре, Кувейте, других арабских странах.

Если в предыдущие десятилетия на Арабском Востоке господствовали идеи арабского национализма (панарабизма), были популярны лозунги борьбы за полное освобождение от остатков колониальной системы, то теперь на авансцену вышел политизированный ислам в его наиболее радикальном, агрессивном и воинственном виде (панисламизм). Современные «воины Аллаха» в своей практической деятельности делают акцент на глобальном «джихаде» (борьбе с неверными по всему миру). Конечной их целью становится создание нового Исламского халифата радикального суннитского (ваххабитско-салафитского) толка [1]. Поэтому врагами объявляются уже не только атеисты, приверженцы других религий, но и мусульмане-шииты. Сегодня родственная «Аль-Каиде» группировка «Исламское государство Ирака и Леванта» установила контроль над значительными территориями Сирии и Ирака, где и провозгласила создание нового «Исламского халифата». С этого плацдарма ведутся широкомасштабные боевые действия с применением тяжелого оружия и боевой техники против правительственных войск Сирии, Ирака, предпринимаются попытки распространения очага суннитско-шиитского вооруженного конфликта на другие арабские страны (Ливан, Кувейт, Бахрейн, Йемен и др.). Арабский Восток все больше погружается в атмосферу террора, хаоса и насилия. «Арабская весна» как явление, характеризующееся насильственной сменой власти путем массовых акций протеста и неповиновения, уже выходит за рамки арабского мира и угрожает распространиться на другие страны и регионы, где имеются реальные предпосылки для подобных событий (Южную и Центральную Азию, Азербайджан).

[1] См.: *Печуров С. Л.* Арабский Восток: от «весны» к хаосу? М.: Ин-т востоковедения РАН, 2013. С. 115.

Как представляется, при всей специфике и разнообразии ситуаций в каждой из стран – жертв «арабской весны» эти события не случайно совпали по времени, региону, проходили по подобию «цепной реакции» или «эффекта домино» и характеризовались общими причинами. Бóльшая часть ныне свергнутых арабских режимов пришла к власти 40–50 лет назад на волне антиколониальных и антимонархических революций, панарабистских тенденций, антиизраильских настроений. Во главе их оказались, как правило, молодые, амбициозные офицеры-патриоты (Г. А. Насер, А. Садат, Д. М. Нимейри, Х. Асад, М. Каддафи, А. А. Бутефлика и др.). Проведенные ими политические и социально-экономические реформы (национализация промышленности, банков, природных ресурсов, инфраструктуры), попытки в какой-то форме создать союзы нескольких арабских государств, умелое маневрирование между Западом и Востоком в период холодной войны и четырех арабо-израильских войн способствовали укреплению новых режимов и их поддержки со стороны широких народных масс.

За относительно короткий промежуток времени, который можно сравнить с жизнью одного поколения, арабские страны сделали большой рывок вперед в поступательном развитии во всех областях. Были в основном преодолены вековая отсталость, наследие колониализма, феодализма, трайбализма, всеобщая безграмотность, опережающими темпами развивались промышленность, инфраструктура, сельское хозяйство, здравоохранение, образование, наука, создавались современные вооруженные силы. Выгодное географическое положение на стыке трех континентов на побережьях Средиземного и Красного морей со стратегической транспортной артерией по Суэцкому каналу, Персидскому и Аравийскому заливам, крупнейшие в мире запасы углеводородов, благоприятные климатические условия способствовали ускоренному экономическому росту региона. Безусловно, свыше двух десятков арабских стран оказались далеко не в равном положении с точки зрения их политических систем, сплоченности обществ, наличия природных ресурсов, поэтому темпы развития и уровень жизни населения в них существенно различались. Тем не менее общая тенденция ускоренного развития Арабского Востока в период 50-х годов XX в. – первой декады XXI в. длительное время сохранялась.

К концу 2010 г. ряд правящих режимов (элит) арабских стран во многом исчерпал потенциальные возможности по дальнейшему поступательному развитию своих государств и обществ, наступил идеологический, политический и экономический застой, обстановка в арабском мире

на фоне общемирового финансово-экономического кризиса в целом заметно обострилась. Внутри значительной части арабских стран созрели предпосылки для серьезных структурных преобразований, однако необходимые условия для мирных эволюционных перемен там созданы не были. Одряхлевшие физически и морально, погрязшие в коррупции арабские лидеры (З. Али, Х. Мубарак, М. Каддафи, А. А. Салех) не смогли мирно передать власть другим партиям и новым руководителям, пытались и дальше авторитарно управлять своими странами, по инерции опирались на семейственность и клановость, на «партии власти» (типа партии «Баас» в Сирии) или этноконфессиональные группы (арабов-алавитов в Сирии, арабов-шиитов в Ираке), не желали своевременно провести давно назревшие реформы, не давали развиваться гражданским обществам и демократическим институтам. Значительный прирост населения, который можно назвать демографическим бумом, появление большого слоя молодежи, в том числе с высшим образованием, не имевшей возможности трудоустроиться и занять достойное место в обществе, высокий уровень безработицы и нищеты при одновременном появлении богатеев со сверхдоходами, падение нравственности и морали среди высших слоев общества при параллельном росте популярности неоисламистских лозунгов и радикальных настроений – все это дестабилизировало внутриполитическое положение в большинстве арабских стран и создало угрозу масштабных протестных акций.

Попытки подавить выступления протестующих с помощью полиции, спецслужб и армии повсеместно привели к напрасным жертвам среди демонстрантов и правоохранительных органов и лишь усугубили положение в названных выше и других арабских странах. Сценарии свержения правящих арабских режимов и элит несколько отличались друг от друга, но финал был примерно одинаков: бегство президента с ближайшим окружением за рубеж (З. Али, А. А. Салех), судебное преследование оставшихся (Х. Мубарак) или зверское убийство главы государства, как в случае М. Каддафи. В Ираке в августе 2014 г. власть удалось сменить относительно мирным путем, но перспективы судебного преследования бывшего премьера Нури аль-Малики по обвинению в коррупции и ничем не обоснованных репрессиях по отношению к арабам-суннитам сохраняются. Неясна дальнейшая судьба режима Б. Асада в Сирии, где продолжается кровопролитная гражданская война с широким участием иностранных наемников и добровольцев-«джихадистов».

События «арабской весны» не обошли стороной и монархии Персидского залива. Высокий жизненный уровень населения за счет сверх-

доходов от экспорта нефти и газа позволял правителям этих шести государств длительное время обеспечивать внутриполитическую стабильность. Но тесная связь монархических режимов с США и странами Запада, семейственность и клановость власти, высокий уровень коррупции государственного аппарата, ускоренная милитаризация и ничем не оправданное участие в новой региональной гонке вооружений, увеличение разрыва между богатыми и бедными, разжигание вражды между суннитами и шиитами, негласная поддержка властями сил международного терроризма в лице радикальных исламистских группировок типа «Аль-Каиды», «Джабга ан-Нусра», ИГИЛ – все это создало предпосылки для новых «дворцовых переворотов» и стихийных акций протеста широких народных масс и в этих внешне благополучных государствах. Можно ожидать, что свержение любого из правящих там королей, эмиров, шейхов может легко спровоцировать «цепную реакцию» и в соседних арабских монархиях. Волна стихийных акций протеста в 2011–2012 гг. прокатилась практически по всем арабским государствам Персидского залива, что вынудило их правителей внести существенные коррективы во внутриполитический курс и пойти на различные уступки населению.

Серьезные столкновения протестующих с правительственными войсками имели место в Восточной провинции Саудовской Аравии, где сосредоточены основные нефтяные запасы королевства и бóльшую часть населения составляют арабы-шииты (свыше 4 млн человек, или 15% населения страны). Это религиозное меньшинство долгие годы дискриминируется правящей суннитской семьей Саудов: шиитов не допускают к власти и денежным потокам, они не могут занимать должности на государственной службе и в силовых структурах. Раньше у шиитов Восточной провинции было свое государство, и они по собственной воле объединились с суннитами-ваххабитами в начале XX в. В 1913 г. шиитские районы нынешней Восточной провинции (входившие тогда в Османскую империю) были включены в созданное саудовским королем Абдель Азизом государство. Оседлое земледельческое население Восточной провинции попало под бедуинское покровительство новой власти.

После 1926 г. на шиитов была распространена ваххабитская система судопроизводства и норм повседневной жизни. Шиитская богословская традиция объявлялась «еретической», разрушение шиитских культовых зданий приобрело оттенок борьбы за «изживание порока», важнейшая шиитская традиция – проведение траурного дня Ашуры была запрещена. Только к 1980-м годам шиитам Восточной провинции Саудовской Аравии удалось добиться отмены этого запрета. Усилиями пришедшего к

власти в стране в 2005 г. короля Абдаллы удалось несколько снизить уровень маргинальности шиитского меньшинства страны. Проводимый Абдаллой курс «осторожной открытости» наметил перспективы включения шиитской интеллигенции в реализацию программ «национального диалога», сопровождающегося контактами богословов суннитского и шиитского направлений ислама.

Однако антишиитские фетвы (призывы) радикальных ваххабитских богословов, как и общая ограниченность религиозной свободы, остались повседневной реальностью Саудовской Аравии. В Эр-Рияде по-прежнему панически боятся сепаратистских настроений населения Восточной провинции, которая, как полагают в королевской семье, может рано или поздно заявить о выходе из состава Саудовской Аравии и вхождении в некую конфедерацию шиитских арабских анклавов Бахрейна, Йемена, Катара, Омана, Ливана, Сирии и Ирака под патронажем Тегерана. Саудовские придворные политологи называют такую вымышленную ими конфедерацию «шиитской дугой» или «шиитским полумесяцем». Саудиты опасаются, что в толковании ислама духовным лидером Ирана вскроется лицемерие и ложь ваххабизма как сектантского учения, на которое опирается власть королевского семейства Саудов. Поэтому Эр-Рияд не останавливается перед применением военной силы при разгоне демонстраций шиитов и проводит довольно жесткие полицейские зачистки потенциальных противников режима в лице шиитских богословов и общественных деятелей.

Еще более серьезные шиитские волнения отмечались в 2011 г. в островном государстве Бахрейн, расположенном в 16 км от побережья Саудовской Аравии и соединенном с ней автомобильным мостом. Власть там принадлежит суннитской династии аль-Халифа, но три четверти жителей – арабы-шииты, которые, как и шииты Саудовской Аравии, дискриминируются по конфессиональному признаку. Национальные силы безопасности, полиция и правительственные войска оказались не в состоянии самостоятельно подавить масштабное шиитское восстание, и королю пришлось допустить иностранную военную интервенцию со стороны Саудовской Аравии и Объединенных Арабских Эмиратов. Восстание шиитов Бахрейна было жестоко подавлено, что дало повод Ирану и другим странам обвинить Эр-Рияд в чрезмерном применении военной силы за рубежами своей страны, а США и страны Запада – в замалчивании этого преступления или в так называемых двойных стандартах демократии. В Манаме и Эр-Рияде пытались объяснить, что волнения в Бахрейне были спровоцированы Ираном, цель которого – сместить правящую суннит-

скую династию и привести к власти представителей шиитского большинства. Такой вариант развития событий выглядит вполне реальным и может быть осуществлен без всякого насилия, если только в стране удастся организовать и провести свободные демократические выборы. Тогда Иран, по оценкам Эр-Рияда, достигнет своей давней стратегической цели – получит шиитский плацдарм на Аравийском полуострове и будет контролировать оба берега Персидского залива.

В целом можно отметить, что дремавшие долгие годы суннитско-шиитские противоречия двух основных течений ислама были вновь вынесены на поверхность событиями «арабской весны» и оказались востребованными как внутриполитическими силами, так и внешними игроками. Практически во всех арабских странах с наличием суннитских и шиитских общин активизировалась их междоусобная борьба за власть (в Сирии, Ираке, Бахрейне, Саудовской Аравии, Катаре, Йемене, Ливане, других странах). Главными региональными центрами силы и противоборства стали, с одной стороны, шиитский Иран, пытающийся опираться на шиитские общины арабских стран в региональной политике, с другой – правители Саудовской Аравии и Катара, которые объективно претендуют на роль новых лидеров арабского мира.

К суннитскому блоку примыкает и «зеленеющая» с каждым годом Турция, которая проводит политику возрождения Османской империи на принципах просвещенного ислама суннитского толка.

Косвенно в разжигание суннитско-шиитской вражды включились США и их западные союзники, которые поддержали суннитскую вооруженную оппозицию в Сирии в борьбе с режимом Б. Асада. Вашингтон и его западные партнеры пытаются также использовать арабов-суннитов в качестве «буферной зоны» для изоляции Ирана в регионе.

История отношений между двумя основными течениями ислама показывает, что сегодня нет видимых причин и объективных предпосылок разжигания новой религиозной войны между ними. Разногласия между суннитами и шиитами уходят корнями в далекое прошлое. После смерти пророка Мухаммеда в 632 г. н. э. между его последователями разгорелся спор о том, кто должен наследовать политическую и духовную власть над арабскими племенами. Большинство поддержало кандидатуру соратника пророка и отца его жены – Абу Бакра. Они и сформировали впоследствии лагерь суннитов, которые сегодня составляют 85% мусульман. Другие же поддержали кандидатуру двоюродного брата и зятя Мухаммеда – Али, заявив, что сам пророк назначил его преемником. Впоследствии их стали называть шиитами, что в переводе с арабского озна-

чает дословно «приверженцы [Али]». В этом споре победу одержали сторонники Абу Бакра, который и получил титул халифа. Последующая борьба за власть привела к убийству Али суннитами в 661 г., его сыновья Хасан и Хусейн также были убиты, причем гибель Хусейна в 680 г. у города Кербела (Ирак) до сих пор воспринимается шиитами как трагедия исторических масштабов.

Сунниты продолжали сотни лет оставаться у власти в Арабском (Исламском) халифате, в то время как шииты постоянно находились в тени, признавая истинными вождями своих имамов – потомков Али. Долгое время между суннитами и шиитами не отмечалось сколько-нибудь серьезных вооруженных столкновений, все противоречия сводились к богословским спорам. Сегодня шииты вместе с близкими им более мелкими сектами (ахмадие, алавитами, алевитами, друзами, ибадитами, исмаилитами и др.) составляют около 15% мусульман. Последователи этой ветви ислама составляют абсолютное большинство населения в Иране, две трети – в Бахрейне, больше половины – в Ираке, а также часть населения Саудовской Аравии, Катара, Азербайджана, Ливана, Сирии, Йемена. В большинстве направлений шиизма центральным элементом считается вера в то, что двенадцатый и последний из имамов сокрыт Аллахом и однажды явится миру, чтобы выполнить его священную волю. Сунниты же, кроме Корана, руководствуются сунной – сводом правил и устоев, основанных на примерах из жизни пророка Мухаммеда. Сунна базируется на хадисах – сказаниях о словах и поступках пророка. Традиционные приверженцы ислама считают следование сунне главным содержанием жизни каждого истинного мусульманина. Причем речь часто идет о буквальном восприятии предписаний священной книги, без каких-либо модификаций, в некоторых течениях ислама приобретающем крайние формы. Например, при правлении талибов в Афганистане уделялось особое внимание характеру одежды и размеру бороды у мужчин, каждая деталь быта строго регламентировалась в соответствии с требованиями сунны.

Шииты считают, что аятоллы (шиитский религиозный титул) – посланники Аллаха на земле. Из-за этого сунниты часто обвиняют шиитов в ереси, а те, в свою очередь, указывают на чрезмерный догматизм учения суннитов, который порождает различные экстремистские движения, такие как ваххабизм. Давно уже нет арабского халифата, из-за власти в котором началось деление мусульман на шиитов и суннитов, поэтому нет уже и самого предмета спора. А теологические различия течений ислама настолько незначительны, что могут быть нивелированы ради единства и спокойствия мусульман. Пророк Мухаммед незадолго до смерти сказал

собравшимся в мечети мусульманам: «Смотрите же, не становитесь после меня заблудшими, которые рубят друг другу головы!..». Сегодня все мусульмане единодушно признают, что Аллах – это единственный бог, а Мухаммед – его посланник. Все они следуют пяти основным постулатам ислама, в том числе соблюдению поста в месяц Рамадан, главной священной книгой для всех является Коран. Во время хаджа – паломничества мусульман в Мекку и Медину – сунниты и шииты вместе поклоняются священному камню Каабе в Запретной мечети. Шииты совершают также паломничество и в мечети своих святынь в города Кербела и Неджеф (Ирак).

Кровь суннитов и шиитов, льющаяся сейчас на Ближнем Востоке (только в Сирии за время гражданской войны погибло свыше 190 тыс. человек), не является следствием межконфессионального конфликта. Мусульмане убивают мусульман не в силу религиозных разногласий. Все более очевидным становится тот факт, что нет как такового суннитско-шиитского противостояния – есть лишь стремление правителей ряда стран любой ценой удержаться у власти и попытки внешних сил на крови мусульман реализовать собственные национальные или корпоративные цели и задачи.

Против шиитов выступают не простые сунниты, а политические элиты, монархи, связанные с Западом экономическими, политическими, военными, финансовыми и другими нитями, получившие гарантии, что расправа с шиитами не вызовет возмущения «мировой общественности», не станет предметом рассмотрения международного трибунала в Гааге и слушаний в Конгрессе США. Более того, в пропагандистских целях на Западе были сфабрикованы мифы о шиитском фанатизме, «кровавой диктатуре аятолл», антинародном режиме алавитского окружения Б. Асада, т. е. создана политико-идеологическая база борьбы с шиитами. Ближайшие цели искусственного разжигания суннитско-шиитского конфликта весьма прозрачны: уничтожение или ослабление стратегических партнеров Ирана в регионе: режима Б. Асада в Сирии и группировки «Хизбалла» в Ливане, подавление шиитских общин в Саудовской Аравии и Бахрейне, дальнейшая изоляция Ирана. «Суннитский фронт» борьбы с шиитами возглавляют региональные союзники США – Саудовская Аравия и Катар, менее активно, но в этом также принимают участие правители Бахрейна, Кувейта, ОАЭ. Несколько особняком стоит лишь одно арабское государство Персидского залива – Оман, мудрый султан которого Кабус не только не дал втянуть свою страну в межконфессиональные

распри, но и сумел сохранить нормальные, взаимовыгодные отношения с Тегераном.

Чем же обусловлено стремление Эр-Рияда и его партнеров в Заливе и дальше разжигать антишиитские настроения в регионе? Во-первых, Эр-Рияд и его союзников не устраивает рост авторитета и влияния Ирана в регионе и исламском мире и в целом растущая популярность идей шиизма как более справедливого и привлекательного образа жизни простых мусульман. Во-вторых, монархи Персидского залива напуганы событиями «арабской весны», которая потрясла весь арабский мир и вызвала волну акций протеста непосредственно в странах Залива. В-третьих, одряхлевшие морально и физически короли, султаны, эмиры, шейхи стран Персидского залива все больше понимают свою историческую обреченность и хотят максимально продлить период собственного безраздельного господства. К ним очень подходит выражение «халифы на час», поскольку они считают, что превращение Сирии, Ирака, Ливана и других арабских стран в арену открытого вооруженного противостояния между суннитами и шиитами не только поможет им удержаться у власти, но и упрочит их положение в арабском и исламском мире. При этом они не останавливаются перед миллиардными расходами на эту войну, вербовкой боевиков по всему миру, сотрудничеством с известными международными террористическими группировками типа «Аль-Каиды», «Джабга ан-Нусра», ИГИЛ и им подобными.

Маховик насилия и суннитско-шиитской вражды в регионе раскручен, и вряд ли его смогут остановить сами участники конфликта или заинтересованные иностранные государства. Прекратить братоубийственную войну можно лишь общими усилиями всего мирового сообщества под эгидой Совета Безопасности ООН, который мог бы принять решение о проведении миротворческой операции (гуманитарной интервенции) с целью установления контроля над границами Сирии и Ирака и недопущения в эти страны новых отрядов иностранных боевиков-«джихадистов». Страны – спонсоры международных террористов должны быть подвергнуты санкциям ООН по типу тех, которые до сих пор применялись лишь к Ирану.

Похоже, «арабская весна» оказалась неожиданной не только для свергнутых тоталитарных режимов и правящих элит, но и для всего мирового сообщества. Попытки некоторых политологов представить эти события как следствие подрывной деятельности западных спецслужб, чьих-то коварных планов и очередной волны экспорта «цветных революций» не подтверждаются фактами. Безусловно, новые информационные

технологии (Интернет, мобильные телефоны и иные достижения науки) были широко использованы протестными слоями арабских обществ, в событиях приняли участие эмигранты и выпускники западных университетов. Однако США и другие западные страны тоже были застигнуты врасплох и первое время выступали лишь в роли наблюдателей, хотя, например, и Али, и Мубарак были их давними союзниками. Затем Вашингтон и его партнеры по НАТО попытались оседлать происходящие в арабском мире процессы и по возможности использовать их для сохранения или даже укрепления своих позиций в отдельно взятых странах и регионе в целом.

Как известно, сама идея создания Большого Ближнего Востока от Марокко до Турции и от Израиля до Пакистана путем демократизации мусульманских обществ по западному образцу впервые возникла в американской политике около тридцати лет назад. Чаще всего в него включаются помимо «традиционного» Ближнего Востока и арабской Северной Африки еще и Иран, Афганистан, Пакистан, а также Сомали и Эфиопия. Кроме того, на карте Дж. Кемпа и Р. Харкави в Большой Ближний Восток включены Турция, государства Закавказья и бывшая советская Средняя Азия. В июне 2006 г. тогдашний госсекретарь США К. Райс охарактеризовала войну между Израилем и Ливаном примечательной фразой: «То, что мы наблюдаем сегодня, по сути представляет собой начало родовых схваток, в результате которых родится “Новый Ближний Восток”, и что бы мы ни делали, нам следует отдавать себе отчет, что мы работаем во имя этого Нового Ближнего Востока». Поэтому события «арабской весны» 2011–2012 гг. на первый взгляд вписывались в общую линию геополитики и геостратегии США и их западных союзников в регионе.

Однако первые тектонические сдвиги в политике ближневосточных государств показали, что на смену тоталитарным режимам приходят не воспитанные на западных традициях демократы, а непредсказуемые исламисты радикального толка. Борьбу за власть под исламистскими лозунгами ведут местные кланы, племена, политические и религиозные группировки вплоть до «Аль-Каиды» и родственных ей образований. События на Ближнем Востоке начинают принимать форму затяжных гражданских войн, «перманентных революций» или неуправляемого хаоса. Такой «демократизации» арабских стран Запад явно не ожидал. «Арабская весна» постепенно перерастает в «исламистскую зиму». В странах победивших революций эйфория сменяется конфликтами между теми, кто еще недавно сообща свергал прежнюю власть.

Несмотря на то что Египет продолжал оставаться в центре внимания Вашингтона, наибольшую активность США и их западные партнеры проявили в Ливии и Сирии, где их заинтересованность в скорейшем свержении режимов М. Каддафи и Б. Асада не скрывалась. Воспользовавшись возникшими в Ливии беспорядками и попытками оппозиционных группировок вооруженным путем свергнуть режим Каддафи, а также ответными силовыми действиями правительственных войск, Вашингтон и его западные партнеры инициировали в Совете Безопасности ООН принятие резолюции по созданию над Ливией так называемой бесполетной зоны. Россия и Китай на этот раз не пошли на применение своего права вето, поскольку не усмотрели в этой резолюции какой-либо угрозы нарушения прав и свобод ливийцев. Прошло совсем немного времени, и вооруженные силы НАТО превысили свои полномочия и явно вышли за пределы мандата ООН. Не ограничиваясь контролем над воздушным пространством Ливии, т. е. недопущением взлета самолетов ВВС Ливии, натовцы приступили к планомерным ракетно-бомбовым ударам по военным и гражданским объектам. Бомбардировкам подверглись резиденции М. Каддафи, правительственные учреждения, командные пункты, система ПВО, аэродромы, военные городки, склады, колонны правительственных войск и т. п. В результате погибли тысячи ливийских военнослужащих и гражданских лиц включая женщин, детей и стариков, десятки тысяч получили ранения. Инфраструктура страны оказалась разрушенной, разрозненные силы оппозиции втянулись в затяжную гражданскую войну с правительственными войсками. При попытке М. Каддафи покинуть город Сирт ВВС НАТО разбомбили его автоколонну и способствовали захвату ливийского лидера мятежниками, затем последовала жестокая и унизительная физическая расправа над ним без суда и следствия.

Все это произошло несмотря на то, что в годы, предшествовавшие этим событиям, ливийский лидер нормализовал отношения практически со всеми западными странами. В 2003 г. он официально признал факт участия ливийских спецслужб в теракте, когда взрыв самолета американской авиакомпании «Pan American» «Боинг-747» над Локерби (Шотландия) 21 декабря 1988 г. унес жизни 259 человек, находившихся на борту самолета, и 11 жителей деревни, на которую упал лайнер. Ливия выдала международному правосудию непосредственного организатора взрыва и согласилась выплатить компенсацию родственникам погибших в размере 2,7 млрд долл. Триполи признал наличие в прошлом программы создания ядерного оружия и ликвидировал ее материальные остатки. С Ливии были сняты все ограничительные санкции ООН, М. Каддафи вновь стал по-

сещать столицы западных государств и встречаться с их руководителями. Страна по праву считалась одной из наиболее благополучных в регионе с точки зрения уровня жизни и решения социально-экономических задач. Триполи поддерживал взаимовыгодные торгово-экономические отношения со всеми странами независимо от их политической ориентации, не допуская экстремистской и террористической деятельности исламистских группировок на своей территории. Каддафи пытался играть роль посредника в конфликтах между африканскими государствами. Ливийская нефть регулярно поступала на мировой рынок и играла положительную роль в стабилизации цен на углеводородное сырье.

Ни с позиции здравого смысла, ни с военной или моральной точки зрения оправдать действия западных стран в Ливии никак нельзя. Войска НАТО, свергнув режим М. Каддафи, открыли «ящик Пандоры». До сих пор продолжаются боевые столкновения различных военно-политических группировок с уже с новыми силами правопорядка и друг с другом. Клановость и трайбализм ливийского общества затрудняют возможность создания сколько-нибудь эффективных правительства и правоохранительных структур. Банды вооруженных мародеров продолжают разъезжать на машинах и военной технике и совершать насильственные действия и грабежи. После казни Каддафи вся страна стала подобна лоскутному одеялу: в каждой провинции теперь своя власть, не всегда подчиняющаяся центральным властям.

Мировое сообщество сделало определенные выводы из драматичного и кровавого ливийского прецедента. Не случайно при дебатах в Совете Безопасности ООН по очередным ограничительным международным санкциям в отношении Сирии и Ирана Россия и Китай заняли более жесткую позицию, чтобы не допустить там искусственной дестабилизации обстановки или силовых вариантов развития событий. Безусловно, вето России и Китая при голосовании в СБ ООН по Сирии не гарантирует защиту режима Б. Асада от внешнего вмешательства. Но такие действия напоминают мировому сообществу, что в соответствии с нормами международного права любое вмешательство во внутренние дела суверенных государств должно осуществляться строго по мандату ООН по решению Совета Безопасности.

При бросающейся в глаза общности революционных процессов в арабских странах в каждой из них проявились индивидуальные особенности. По хронологии событий «арабской весны» ее отправной точкой стал тунисский бунт, который положил начало целой серии протестных акций, прокатившихся по странам арабского мира.

17 декабря 2010 г. выпускник университета М. Буазизи из города Сиди-Бузид в центральной части Туниса, который не смог найти работу по специальности и пытался зарабатывать на жизнь торговлей овощами с лотка, совершил публичное самосожжение в знак протеста против произвола полиции. Поводом к этому якобы послужили действия сотрудницы полиции, которая, прежде чем конфисковать товар Буазизи, будто бы публично его оскорбила. И хотя потом выяснилось, что молодой человек сам вел себя не совсем корректно и во многом спровоцировал инцидент, именно это событие послужило отправной точкой национальной «жасминовой революции». 24 декабря 2010 г. число протестующих в городе Мензель-Бузаян, уроженцем которого был М. Буазизи, достигло 2 тыс. человек. Демонстранты громили полицейские участки и автомашины, административные здания. Полицейские, пытаясь справиться с напором толпы, открыли огонь на поражение. В Мензель-Бузаяне был введен комендантский час, все выезды из города были блокированы полицией. 4 января 2011 г. М. Буазизи скончался в больнице от обширных ожогов.

8–9 января 2011 г. народное недовольство переросло в массовые демонстрации, погромы и столкновения с представителями власти. Демонстрации, митинги и ожесточенные столкновения молодежи с полицией прошли вначале в трех тунисских городах – Касерин, Тала и Рагеб, затем распространились на всю страну. По данным ООН, во время беспорядков погибли 219 человек, 510 получили ранения. Материальный ущерб государству оценивался в 1,6 млрд евро. Президент бен Али с семьей бежал в Саудовскую Аравию, в стране под давлением протестующих народных масс начался период «чехарды правителей». Говорить об окончательном урегулировании ситуации в Тунисе пока преждевременно, но можно констатировать, что созданы предпосылки к выходу страны из затянувшегося политического кризиса. Гораздо сложнее ситуация складывается в других последовавших за Тунисом странах: Египте, Ливии, Йемене, Ираке и Сирии, где междоусобная борьба приобрела весьма острый и ожесточенный характер.

Как известно, Египет в результате «арабской весны» вступил в длительный период внутренней нестабильности. На смену свергнутому президенту Х. Мубараку пришел лидер радикальной исламистской группировки «Братья-мусульмане» М. Мурси, который уверенно победил на демократических выборах. Однако ожидания большей части египтян по поводу возможности с помощью исламистов покончить с масштабной коррупцией госаппарата, клановостью, семейственностью власти, улучшить материальное положение и обеспечить достойное будущее детям не оп-

равдались. За три года «арабской весны» в акциях протеста и массовых беспорядках погибли несколько тысяч человек. Исламисты повели наступление на светские права и свободы граждан, под угрозой оказались система образования, общественные организации и СМИ, экономика погружалась во все более глубокий кризис: дефицит бюджета составил 14% ВВП, международные валютные резервы государства сократились вдвое, также как и доходы от туризма. Попытки насильственной исламизации страны на фоне снижения основных показателей уровня жизни населения вновь вывели на улицы городов Египта сотни тысяч протестующих, возникла реальная угроза новой гражданской войны.

В сложившихся условиях министр обороны А. Ф. ас-Сиси объявил 3 июля 2014 г. о низложении президента М. Мурси и, чтобы прекратить массовые беспорядки и вооруженные провокации исламистов, ввел чрезвычайное положение в стране и комендантский час в большинстве населенных пунктов, что позволило в относительно короткое время стабилизировать обстановку. Пользующийся авторитетом и доверием большинства египтян фельдмаршал А. Ф. ас-Сиси пообещал в течение двух ближайших лет «навести порядок», «победить террористов» (к которым новые власти причисляют и лишившихся после переворота власти «Братьев-мусульман») и «создать новые рабочие места». В ходе предвыборной кампании ас-Сиси довольно резко критиковал арабские революции и политику Запада на Ближнем Востоке. Как известно, отношения Каира с его главным союзником и спонсором Вашингтоном заметно осложнились после отстранения от власти исламистов, поддержанных вскоре после их победы на выборах администрацией США. Не случайно США заморозили американо-египетское военное и военно-техническое сотрудничество сразу после свержения режима М. Мурси и прихода к власти в Каире военных. «Западные страны несут ответственность перед историей и человечеством за то, что происходит сегодня в Ливии», – заявлял ас-Сиси, предостерегая от повторения ливийского сценария и афганизации Сирии. С уверенной победой ас-Сиси на президентских выборах в мае 2014 г. открылась новая страница истории страны и появилась надежда, что она станет еще одним важным шагом в направлении поступательного развития египетского государства и общества. Все необходимые ресурсы и предпосылки к тому, чтобы Египет вновь уверенно занял свое место региональной державы и лидера арабского мира, имеются.

Обстановка в Йемене также обострилась в феврале 2011 г., когда в стране вспыхнули антиправительственные выступления, переросшие в боевые столкновения. В них участвовали подразделения армии и нацио-

нальной гвардии, им противостояли племенные группировки. Главными требованиями оппозиции были уход в отставку президента А. А. Салеха и правительства. На этом фоне в стране резко возросла активность «Аль-Каиды», боевики которой захватывали даже отдельные города (Раду, Зинджибар), освобождали сотни заключенных из тюрем, брали в плен заложников-европейцев, осуществляли масштабные теракты. Американские и саудовские спецслужбы считают йеменскую ячейку исламистов одной из самых опасных в мире. Как известно, в сентябре 2011 г. в результате удара американских ВВС был убит лидер местных террористов А. аль-Авлаки, которого в США называли преемником У. бен Ладена.

23 ноября 2011 г. президент А. А. Салех подписал в Саудовской Аравии примирительное соглашение с оппозицией, по которому его властные полномочия перешли к вице-президенту А. Р. М. Хади, что позволило найти выход из затяжного внутриполитического кризиса. 10 декабря 2011 г. в Йемене было приведено к присяге новое переходное коалиционное правительство национального единства М. С. Бассандавы, в котором посты были поделены поровну между представителями оппозиции и находившейся у власти партии «Всеобщий народный конгресс». На 21 февраля 2012 г. в стране были назначены досрочные президентские выборы. В конце января 2012 г. А. А. Салех объявил, что покидает страну (чтобы пройти лечение в США). И хотя он заявил о намерении позднее вернуться на родину в качестве лидера правящей партии «Всеобщий народный конгресс», такой вариант развития событий наименее вероятен, так как протестующие требуют предать бывшего президента суду, несмотря на предоставленный ему правительством иммунитет от судебного преследования.

Своего апогея достигли и протестные выступления в Сирии. Как уже отмечалось, объективные и субъективные предпосылки нарастающего недовольства широких народных масс правящим в Дамаске режимом имелись. Б. Асад безнадежно опоздал с проведением давно назревших политических и экономических реформ в стране. Более того, проиранской внешней политикой он настроил против себя большинство арабских государств и Турцию. Население страны было недовольно 50-летней узурпацией власти немногочисленным алавитским кланом, военным положением в стране со всеми вытекающими ограничениями для общества, политической монополией Партии арабского социалистического возрождения, больше известной как «Баас». Эта партия проповедует идеи панарабизма (основные ее лозунги: арабская нация едина, миссия ее бессмертна, ей принадлежит весь мир), она полувоенного образца, с жесткой структурой и внутренней дисциплиной. Подобные партии националисти-

ческого толка создавались на Арабском Востоке в период Второй мировой войны с помощью фашистской агентуры для борьбы с англо-французскими колонизаторами. Наиболее уродливые формы эта партия приобрела в Ираке, когда к власти в Багдаде в 1978–1979 гг. пришел С. Хусейн. Были физически уничтожены десятки тысяч союзников иракской «Баас» по Народному фронту из числа иракских коммунистов, курдских партий, позднее арабов-шиитов. В войнах с Ираном и Кувейтом погибло свыше миллиона иракцев и иностранцев (иранцев, кувейтян). Сирийская «Баас» не имела опыта столь масштабных карательных акций и внешних агрессий, но она также не остановилась перед военной оккупацией Ливана, пыталась воевать с Израилем, весьма жестко подавляла курдские и другие протестные выступления внутри страны. Дамаск оказывал военную и другую помощь военно-политическим группировкам ХАМАС и «Хизбалла». Безусловно, сирийцы сами могли бы решить, кто будет дальше оставаться у власти в Дамаске – представители алавитского меньшинства во главе с Б. Асадом или суннитского большинства. Однако при отсутствии демократических традиций и институтов в условиях полицейского государства волеизъявление народа было весьма ограничено. Именно это вывело сотни тысяч людей на улицы и спровоцировало столь масштабные беспорядки. Последующее применение сирийскими властями авиации, артиллерии и тяжелой бронетехники для подавления широких народных выступлений не способствовало мирному разрешению конфликта. На авансцену вышли местные радикальные исламистские группировки, представляющие арабо-суннитское большинство страны, их поддержали США, страны ЕС, Турция, Иордания, Саудовская Аравия, Катар, в Сирию хлынул поток террористов (наемников, добровольцев-«джихадистов») со всего мира. Если на первых порах Западу удавалось сохранять видимость поддержки так называемой умеренной сирийской оппозиции, которая борется с диктаторским режимом Б. Асада, то к середине 2014 г. ситуация на сирийском фронте резко изменилась. Созданная с помощью указанных стран оппозиционная Свободная сирийская армия окончательно распалась на отдельные группы, и значительная часть ее подразделений перешла на сторону международных террористических группировок типа ИГИЛ.

Весьма сложной остается внутриполитическая обстановка и в Ираке. Состоявшийся в конце 2011 г. вывод войск США не внес сколько-нибудь существенных позитивных изменений в общую ситуацию в этой стране. Если в 2011–2012 гг. в Ираке отмечались лишь отдельные антиправительственные демонстрации и митинги протеста и продолжалась

так называемая «террористическая война», то к весне 2014 г. вспыхнуло новое масштабное суннитское восстание, и, воспользовавшись этим, в Ирак вторглись десятки тысяч боевиков ИГИЛ. В течение нескольких дней было разгромлено несколько механизированных дивизий правительственных войск, в качестве трофеев боевики захватили современные боевую технику и тяжелые вооружения, правительство утратило контроль за 8 из 18 провинций страны. Исламисты объявили о создании нового государства на оккупированных территориях Сирии и Ирака – Исламского халифата со всеми его атрибутами (шариатом и пр.). В результате Ирак вновь оказался на грани распада на три анклава (шиитский юг, суннитский центр и курдский север). Главной причиной суннитско-шиитского противостояния в Ираке стала провокационная внутренняя политика правительства Н. аль-Малики, который возглавил процесс «дебаасизации» страны, на деле обернувшийся ничем не обоснованными репрессиями против сотен тысяч рядовых членов партии «Баас» и сотрудников силовых структур времен С. Хусейна. Попытки отстранить от участия в политической жизни страны наиболее активного сегмента иракского общества – арабов-суннитов привели к их восстанию и поддержке ими ИГИЛ. Положение в Ираке усугубляется неспособностью центральных властей восстановить разрушенные войной жилье и инфраструктуру, системы водо- и электроснабжения, здравоохранения и образования. Получаемые от экспорта нефти и газа сверхдоходы частично разворовываются, тратятся неэффективно, направляются на закупку новых тяжелых вооружений и боевой техники. Уровень коррупции весьма высок, что парализует деятельность правительства и региональных органов власти.

В целом можно констатировать, что Арабский Восток в политическом, военном и идеологическом плане пришел в движение. Налицо резкая дестабилизация региона и возникновение реальной угрозы международной и региональной безопасности в этом стратегически важном районе земного шара. Здесь сосредоточены не только основные мировые запасы углеводородов, но и пересекаются морские, сухопутные, воздушные коммуникации, соединяются материки и цивилизации (африканская, азиатская, восточная, европейская). В условиях продолжающегося мирового финансово-экономического кризиса роль региона еще больше возрастает.

Особенностями «арабской весны» становятся перспективы распада государств, захвата власти в отдельных странах исламистами и вероятность их дальнейшей экспансии в регионе и по всему миру. Создание Исламского халифата на территориях Сирии и Ирака – подтверждение тому. Нельзя упускать из виду и так называемые побочные эффекты укрепле-

ния позиций радикального ислама. Уже сейчас в рядах ИГИЛ и подобных ему группировок сражаются тысячи граждан США, стран ЕС, СНГ, других государств. Часть из них может вернуться в свои страны и продолжить распространение крайних, исламистских взглядов и осуществлять «джихад» уже там. Мировому сообществу и ведущим мировым державам, как представляется, крайне важно попытаться восстановить на Ближнем и Среднем Востоке мир и порядок, создать благоприятные внешние условия для разрешения всех все еще сохраняющихся внутренних и региональных конфликтов. Маховик насилия и суннитско-шиитской вражды в регионе раскручен, и вряд ли его смогут остановить сами участники конфликта или отдельные заинтересованные иностранные государства. Прекратить эту братоубийственную войну можно лишь общими усилиями всего мирового сообщества под эгидой Совета Безопасности ООН, который мог бы принять решение о проведении миротворческой операции (гуманитарной интервенции) с целью установления контроля над границами Сирии и Ирака и недопущения в эти страны новых отрядов иностранных боевиков-«джихадистов». Страны-спонсоры международных террористов должны быть подвергнуты санкциям ООН по типу тех, которые до сих пор применялись лишь к Ирану.

Глава 13

ТИХООКЕАНСКАЯ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ПАНОРАМА

За прошедшие несколько лет состояние безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе заметно ухудшилось. Поскольку охватить все проблемы этой огромной зоны в одной статье невозможно, рассмотрим стратегические отношения в треугольнике США – Россия – КНР и их влияние на глобальную и региональную безопасность.

Конфигурация ядерного сдерживания

Военно-стратегические отношения в «большом треугольнике» крайне асимметричны, этот «треугольник» не только неравнобедренный, но и разнородный.

Стратегически отношения России и США имеют давнюю историю, они основаны на примерном паритете ядерных вооружений и стабильности с опорой на взаимное ядерное сдерживание (т. е. на обоюдную способность к адекватному ответному удару), а также на сорокалетнем опыте переговоров и девяти соглашений об ограничении и сокращении ядерных вооружений. Стороны выполняют новый Договор СНВ от 2010 г., по которому их стратегические ядерные силы будут сокращены до уровней не выше 700 развернутых носителей и 1550 боезарядов.

Объективно такие отношения сохранятся и впредь, несмотря на «возмущающие» факторы в виде американских систем ПРО, разработки наступательных средств большой дальности в обычном оснащении в рамках американской концепции быстрого глобального удара. Даже острый кризис вокруг Украины не способен изменить эту объективную реальность, хотя при определенных условиях может повлечь денонсацию нового Договора СНВ. Главные причины нынешнего тупика переговоров – политические, причем они имеют как внешний, так и внутренний характер в обеих странах. Но объективное состояние военного баланса в последующие 10—15 лет сохранится как основа для дипломатического решения проблем, как только сложатся более благоприятные политические условия. В том же направлении будет подталкивать обе державы необходимость экономить на военных расходах.

В отличие от этого стратегические отношения Китая с двумя другими державами крайне неоднозначны. С Соединенными Штатами есть отношения взаимного ядерного сдерживания, но нет паритета и стабиль-

ности. Американские СЯС пока намного превосходят китайские, США имеют потенциал гарантированного уничтожения Китая, но не желают смириться с его правом на взаимность ядерного сдерживания, которую однозначно признают за Россией. Практически 75% американских СЯС (1400 боезарядов по реальной загрузке носителей) могут нанести удар по КНР. В последние годы США явно переносят центр тяжести ядерного сдерживания на АТР: 8 из 14 атомных подводных лодок с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) типа «Огайо»/«Трайдент» развернуты теперь на Тихом океане. Диалог двух стран по стратегической стабильности касается только транспарентности.

У Китая есть около 90 весьма уязвимых в случае разоружающего удара МБР и баллистических ракет подводных лодок, теоретически способных достичь США.

У России с Китаем отношения гораздо туманнее. В последние два десятилетия на фоне стратегического партнерства вопрос о стратегическом балансе между ними был, как говорится, «замят для ясности». Но между двумя ядерными державами нет военно-политического союза, какой есть между США, Британией и Францией. Поэтому латентно ядерное сдерживание здесь тоже присутствует: вполне допустимо, что негласно часть российских СЯС и ядерных носителей меньшей дальности ориентированы на КНР. Со стороны Китая некоторые из его 50 МБР могут быть нацелены на европейскую территорию России, а 60 баллистических ракет средней дальности в северных Шеньянском и Ланчжоуском военных округах и часть из 150 оперативно-тактических (ОТР) и крылатых ракет наземного базирования, видимо, нацелены на Сибирь и Дальний Восток.

Небывалое с окончания холодной войны обострение отношений между Россией и США из-за Украины объективно ставит КНР в самое выигрышное положение. Она заняла место балансирующей державы, с которой конфликтующие страны стремятся улучшить отношения, чтобы получить поддержку или как минимум не допустить ее сближения с противником. Россия, помимо заключения масштабных экономических контрактов в основном на условиях китайской стороны, встала на путь всемерного расширения военно-технического и военного сотрудничества с Китаем (например, обсуждается поставка новейшей зенитно-ракетной системы С-400, которая только начала поступать в российские войска, проводятся масштабные совместные учения флотов и других видов вооруженных сил).

Соединенные Штаты до сих пор не шли на существенные политические и экономические уступки Китаю, поскольку это могло встревожить их союзников в Тихоокеанском регионе. Но есть признаки такого сближения: в 2014 г. китайский военный флот впервые в истории принял участие в масштабных морских учениях вместе с силами США и их союзников в районе Гавайских островов, что весьма показательно на фоне полного прекращения такого взаимодействия между ВМС США и ВМФ России [1]. Это дает основания в обозримом будущем ожидать подобных инициатив: например, в контексте содержательного диалога Китая и США по стратегической стабильности с перспективой перехода к полномасштабным переговорам по ограничению наступательных и оборонительных вооружений.

Китай – единственная из девяти ядерных держав, официальная доктрина которой провозглашает безоговорочное обязательство неприменения ядерного оружия первой. В то же время КНР – единственное государство из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН и признанных ядерных членов Договора о нераспространении ядерного оружия, которое не предоставляет никакой официальной информации о своих ядерных силах и программах их развития. Пекин не участвует в процессе сокращения ядерных вооружений, выдвигая предварительное условие о снижении потенциалов России и США до китайского уровня, который при этом, однако, держится в секрете.

По оценкам многих экспертов, в общей сложности Китай имеет около 250 [2] единиц ракетно-ядерного оружия различной дальности в стратегических силах, сухопутных войсках и на флоте, значительная часть которых уязвима в районах базирования и содержится в состоянии пониженной боеготовности. Но вполне возможно, что ядерные силы и программы КНР гораздо больше, чем принято считать. Дело в том, что китайская доктрина исключительно ответного ядерного удара может быть состоятельна только в том случае, если в строящихся там огромных подземных тоннелях хранится крупный резерв мобильных МБР и БРСД, который обладает высокой живучестью, хотя и не может быть использован немедленно.

В таком случае Китай – третья ядерная держава после США и России, и общее количество его ядерных вооружений, возможно, превышает

[1] *Mohan C. R., Medcalf R.* The U.S.-China Rivalry Has Asia on Edge: Can "Middle Powers" Create Stability? // The National Interest. Op-ed. 2014. Aug. 15 (http://nationalinterest.org/feature/the-us-china-rivalry-has-asia-edge-can-middle-powers-create-11085).

[2] China: Nuclear Forces // http://www.sipri.org/research/armaments/nuclear-forces/china.

1000 единиц [3]. Тогда потенциал КНР образует собственный класс и превышает силы всех остальных шести ядерных государств вместе взятых. При этом экономический и технический потенциал КНР позволяет осуществить быстрое и многократное наращивание ракетно-ядерных вооружений.

Россия осуществляет весьма умеренную программу модернизации своих СЯС. Хотя в разработке находится, как представляется, излишне много типов новых систем, общий количественный уровень ее сил снижается и уже «нырнул» под потолки нового Договора СНВ на пять лет раньше положенного срока. США по плану Договора сокращают свои СЯС количественно, но планируют их обновление на период 2020–2040 гг.

Китай реализует самую интенсивную в мире программу модернизации и наращивания ядерного потенциала, повышения его живучести, боеготовности, совершенствования информационно-управляющих систем. Помимо развертывания современных грунтово-мобильных МБР «Дунфан-31» и БРСД «Дунфан-21» ведется разработка двух новых мобильных ракет (МБР типа «Дунфан-41» и БРСД типа «Дунфан-25») с разделяющимися головными частями, развертывание которых даст кратный (в разы) рост числа боезарядов. На стапелях – четыре атомных подводных лодки под многозарядные БРПЛ, а на перспективу планируется проект ПЛАРБ типа американской системы «Трайдент». Производятся и оснащаются крылатыми ракетами средние бомбардировщики «Хун-6». В ближайшие годы Китай, несомненно, обретет гарантированную способность сокрушительного возмездия в отношении двух других великих держав АТР. Кроме того, Китай экспериментирует с системой ПРО и противоспутниковыми средствами.

Неядерные стратегические вооружения

На Тихом океане Вашингтон делает гораздо больший упор на развитии ПРО, чем в Евро-Атлантике: 90% информационных и ударных средств обороны развернуто в АТР. В рамках программы развития ПРО на регион ориентированы два из трех больших стационарных радаров системы предупреждения, два из четырех мобильных радаров, все 30 стратегических наземных перехватчиков ГБИ (GBI) в Калифорнии и на Аляске, на Тихом океане развернуто 16 из 23 кораблей с системой ПРО

[3] См.: *Арбатов А. Г., Есин В. И.* Перспективы подключения Китая к ограничению ядерных вооружений // http://carnegieendowment.org/files/Article_Arbatov_China_Rus2014.pdf.

«Иджис»/«Стандарт-3/2». Очередным решением Вашингтона о коррекции программы ПРО в Европе в 2013 г. был отменен ее четвертый этап, который больше всего беспокоил Москву (размещение в Польше и на кораблях усовершенствованного перехватчика типа «Стандарт-3 Блок 2Б»), но увеличено на 10 единиц число стратегических перехватчиков типа ГБИ на Аляске [4]. Кроме того, РЛС и перехватчики ПРО размещены на территориях и флотах союзников и партнеров США, с ними ведутся совместные технические разработки – речь идет о Японии, Южной Корее, Тайване, а также об Австралии и Филиппинах, где планируется размещение элементов ПРО [5].

Официально вся эта система предназначена против Северной Кореи, которая в 2012 г. провела испытательный пуск баллистической ракеты над Японией, в 2013 г. осуществила третье испытание ядерного оружия, спровоцировав очередной острый кризис, и сейчас, судя по всему, готовит четвертый ядерный взрыв. Однако дальнейшее наращивание ПРО будет избыточно для отражения ракет КНДР и не может иметь другой цели, кроме как затруднить рост китайского потенциала ядерного сдерживания.

Это тем более так, поскольку одновременно в АТР наращиваются американские наступательные вооружения в обычном оснащении. Крылатые ракеты морского базирования большой дальности «Томахок» размещены практически на всех многоцелевых подводных лодках и многих надводных кораблях. В боевом составе ВМС США состоят 58 многоцелевых подводных лодок (44 атомных) [6], 38 из которых развернуты на Тихом океане, а также свыше 107 крупных боевых кораблей, в том числе 55 в составе тихоокеанских флотов [7]. Общее максимальное число КРМБ на подводных лодках ВМС США к 2020 г. может составить до 1600 единиц, а на надводных кораблях – 4700 [8], причем не менее 60–70% этих средств

[4] Missile Defense Announcement: As Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel, The Pentagon, Friday, March 15, 2013 // http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1759.

[5] *Ромашкина Н., Топычканов П.* Региональные противоракетные программы (Индия, Израиль, Япония, Южная Корея) // Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2012. С. 284–293.

[6] *O'Rourke R.* Navy Virginia (SSN-774) Class Attack Submarine Procurement: Background and Issues for Congress // CRS Report. 2011. Apr. 12 (http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL32418.pdf).

[7] The Military Balance 2014. London: IISS, 2014. P. 42–56.

[8] *Мясников Е.* Воздушно-космическая угроза России // Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина; Моск. Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2012. С. 130.

будут развернуты на Тихом океане. Для нанесения высокоточных ударов может быть задействована и палубная авиация ВМС США, в АТР развернуто 6 из 11 авианосцев (более 200 самолетов ударных типов) [9].

В рамках программы «Быстрого глобального удара» разрабатываются ракетно-планирующие гиперзвуковые системы (типа HTV-2 и AHW), способные решить задачу доставки боевой нагрузки в течение часа практически в любую точку земного шара, на что сейчас способны лишь МБР и БРПЛ, причем только в ядерном оснащении. Появление таких средств на вооружении ожидается не ранее середины 2020 г.[10] Большая тревога выражалась в Пекине в связи с испытаниями «космического самолета» Х-37В в апреле 2010 г.[11]

Возможность разоружающих высокоточных ударов по ядерным силам Китая разрушает сакраментальную военную доктрину КНР, которая отвергает ядерное возмездие в ответ на нападение с применением обычных вооружений.

В этом принципиальное отличие Китая от России, которая официально объявила в своей военной доктрине о готовности нанести в такой ситуации ядерный удар, не говоря уже о том, что СЯС России в пять раз превосходят китайские по развернутым носителям. Соответственно гораздо более угрожающими выглядят для китайского ядерного сдерживания и американские средства БГУ и их система ПРО на Тихом океане.

Тихоокеанские региональные балансы

На фоне меняющегося стратегического соотношения сил происходит грандиозное увеличение китайского флота. По общей численности крупных боевых единиц ВМС (хотя не по их качеству) КНР уже занимает второе место в мире после США. Тихоокеанский флот США (7-й и 3-й флоты) насчитывает 6 авианосцев, 55 других крупных боевых кораблей, 41 многоцелевую подлодку (29 атомных), 13 десантных судов, 520 палубных самолетов [12]. А Китай имеет 8 атомных и 60 дизельных подводных лодок, 80 крупных боевых кораблей класса «эсминец-фрегат», 50 больших и средних десантных судов, 86 сторожевых кораблей и ракетных катеров.

[9] См. подробнее: *Мясников Е.* Стратегические вооружения в неядерном оснащении: проблемы и решения // Индекс безопасности. 2011. Т. 17, № 1 (96). (http://pircenter.org/data/publications/sirus1-11/Analysis-Miasnikov.pdf).

[10] *Grossman E. M.* Pentagon Readies Competition for “Global-Strike” Weapon // Global Security Newswire. 2011. June 24.

[11] Ibid. P. 33.

[12] The Military Balance 2014. P. 42–56.

(Напомним, что российский Тихоокеанский флот располагает 22 многоцелевыми подлодками и 49 кораблями, хотя не все из них боеготовы).

По оценкам российских специалистов [13], китайская кораблестроительная программа – самая большая в мире и превосходит программу США (кроме авианосцев) и остальных стран НАТО. На верфях строится 10 многоцелевых атомных и дизельных подводных лодок, 6 эсминцев, 4 фрегата (причем все они оснащаются наступательным и/или оборонительным управляемым ракетным оружием), 9 корветов и 1 большой десантный корабль (кроме того, в России закупаются эсминцы, подводные лодки, зенитные и противокорабельные ракетные системы). Один экспериментальный авианосец «Ляонин» (бывший советский «Варяг») проходит испытания, а после 2025 г. возможно развертывание до 6 авианосцев собственной постройки.

КНР вкладывает большие ресурсы в создание морского компонента стратегической триады и, видимо, рассчитывает обеспечить боевую устойчивость своих ПЛАРБ в море путем прикрытия их с помощью военно-морских сил и береговых средств борьбы с флотами США и их союзников. Так традиционно поступал СССР в Арктике и на Тихом океане.

Однако, в отличие от морской политики СССР/России, эта деятельность китайского флота объективно будет захватывать в сферу своего военного доминирования американских союзников и партнеров (Сингапур, Таиланд, Малайзию, Филиппины, Тайвань, Японию, Южную Корею), а затем, возможно, и российский Дальний Восток. Согласно имеющейся информации [14] на первом этапе Китай планирует обрести военно-морское господство в «ближней зоне» — Желтом, Восточно-Китайском и Южно-Китайском морях (на острове Хайнань строится база подводных лодок КНР). На втором этапе (к 2020 г.) предполагается получить возможность активного противодействия военно-морским силам США в «средней зоне» – Охотском, Японском морях и на пространствах до Марианских и Каролинских островов. На третьем этапе (после 2020 г.) Китай намерен получить возможность противостоять флоту США в «дальней зоне» – до Гавайских островов.

Специалисты полагают [15], что разрабатываемые в США ракетно-планирующие гиперзвуковые системы предназначены в том числе для

---

[13] *Храмчихин А.* Логика китайской морской стены // Воен.-пром. курьер. 2013. 1 мая. № 17 (485) (http://vpk-news.ru/articles/15739).

[14] *Шпындов А. В., Тебин Н. П.* Поднебесная выставляет рубежи в океане // Независимое воен. обозрение. 2011. 4–10 нояб.

[15] См.: *Acton J.* Silver Bullet? Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2013. (http://carnegieendowment.org/files/cpgs.pdf). Рус. перевод: *Эктон Дж. М.* Серев-

прорыва эшелонированной системы ПВО Китая и поражения его ракетных средств берегового базирования, предназначенных для удара по американским авианосцам и кораблям с системами КРМБ и ПРО, а также для поражения противоспутниковых пусковых установок.

Китайские оперативно-тактические ракеты «Дунфан-15» развернуты в количестве 300–500 единиц у Тайваньского пролива и могут держать американские авианосцы под ударом на расстоянии 1000 км от берега, мобильные БРСД «Дунфан-21Д» – на дистанции 2200 км, а новые БРСД «Дунфан-25» призваны «отогнать» надводный флот США на 3200 км – далеко за пределы дальности палубной авиации и даже КРМБ типа «Томахок»[16]. Китайские БРСД оснащены гиперзвуковыми планирующими управляемыми головными частями. При этом в китайской профессиональной военной литературе подчеркивается, что указанные наступательные средства в случае кризиса должны применяться в первом ударе, как только военно-морские соединения противника войдут в зону досягаемости ракет КНР [17].

В свою очередь, Соединенные Штаты и их союзники развертывают свои системы ПРО морского и наземного базирования («Иджис»/ «Стандарт-2/3», «Пэтриот», ТХААД), в том числе для отражения ударов китайских высокоточных средств по своим кораблям и наземным объектам в Японии и на Тайване.

В этой связи понятна обеспокоенность Японии, стратегическое положение которой качественно меняется. Если гарантии со стороны США для сдерживания маловероятного масштабного нападения считаются пока надежными, то вмешательство союзника на стороне Японии при ограниченном вооруженном конфликте теперь все чаще ставится под сомнение ввиду изменения в регионе баланса обычных и ядерных сил. В 2012 г. Пекин заявил о праве пролета над островами Сенкаку и пригрозил войной в случае перехвата своего самолета, демонстрируя уверенность в способности победить в таком конфликте.

Другой сценарий, который всерьез рассматривается в Китае и США, – это вооруженное столкновение из-за попытки Пекина решить тайваньскую проблему силовым путем. Растущий перевес КНР по тактическим ракетам, авиации, флоту, амфибийно-десантным судам в отличие

ряная пуля? Правильные вопросы о «неядерном быстром глобальном ударе» / Под ред. Е. Мясникова; Моск. Центр Карнеги. М., 2014. (http://carnegieendowment.org/files/ Acton-Report_web_Russ2014.pdf).

[16] *Wu Riqiang.* Survivability of China's sea-Based Nuclear Forces // Science & Global Security. 2011. Vol. 19, № 2. May–Aug. P. 91–120.

[17] Ibid.

от прошлого оставляет Тайбэю мало шансов без вмешательства США, которое отныне отнюдь не гарантировано.

Тем более неуверенно чувствуют себя нейтральные страны: Вьетнам, Малайзия и другие государства Юго-Восточной Азии, в отношении которых Китай уже демонстрирует политику военно-морской силы, фактически заняв многие острова Южно-Китайского моря и объявив над ним свою исключительную зону ПВО (право разрешать или прерывать полеты).

В ответ на меняющуюся ситуацию Япония принимает меры, имея в виду как Китай, так и КНДР. Ныне Токио имеет 51 крупный корабль и 16 подводных лодок. Число подводных лодок будет увеличено с 16 до 22, в дополнение к нынешним 6 строятся 2 новых эсминца с системой ПРО «Иджис»/«Стандарт-3», вошел в строй легкий авианосец «Идзумо», на юге будет сооружен второй японский радар ПРО. Силы самообороны Японии получили юридический статус полноценной армии, периодически ведется дискуссия об отмене антиядерных принципов японской политики в сфере безопасности.

Пытается укрепить свою оборону и Тайвань, закупая вооружения у США. А Вьетнам, Малайзия и Индонезия осуществляют масштабные военные закупки у России включая новейшие истребители, вертолеты, ракетные катера, противокорабельные ракеты («Уран-Э», «Яхонт»), фрегаты, подводные лодки, зенитные системы, бронетехнику (общий объем закупок в последние годы превысил 6 млрд долл.).

Северный театр. Помимо эскалации противостояния в западной части Тихого океана и многолетней военной напряженности и ракетно-ядерного соперничества с Индией Китай не оставил без внимания и свои северные рубежи. Правда, в целом на сухопутные войска выделяется относительно меньше средств, чем на Вторую артиллерию, ВМС и ВВС, однако их дислокация не может не вызывать вопросы. В Пекинском, Шеньянском и Ланьчжоуском военных округах в зоне границы с Россией и Монголией развернуты 6 из 9 танковых дивизий, 6 из 9 механизированных дивизий и 7 из 12 танковых бригад. По численности личного состава, вооружений и военной техники эта группировка многократно превосходит силы России в регионе и оснащается новейшими системами бронетехники (танки типа 96/99), артиллерии (в том числе реактивной типа WS-2D с дальностью стрельбы до 400 км), ПВО (HQ-9/16), боевых самолетов (J-11/16, JH-7) и вертолетов [18]. В 2006 и 2009 гг. масштабные учения армии Китая в северных округах включали переброску крупных во-

[18] *Храмчихин А.* Китай готов к большой войне // Воен.-пром. курьер. 2013. 12 июня. № 17 (485) (http://vpk-news.ru/articles/16297).

инских контингентов на 1000 км за неделю (140 км в день). В целом, по оценкам специалистов [19], в последние годы Китай производит ежегодно больше бронетехники, артиллерии и боевых самолетов, чем все страны НАТО (включая США), не говоря уже о России. Причем по качеству некоторые образцы вышли на самые передовые рубежи в мире.

Что касается России, то согласно программе текущей военной реформы в Дальневосточном военном округе развертывается восемь мотострелковых бригад, пять артиллерийских и ракетных бригад, одна пулеметно-артиллерийская бригада (на Южных Курилах) и семь баз хранения и ремонта военной техники [20]. Если раньше, в период вражды, в Москве надеялись компенсировать количественное преобладание Китая по обычным силам за счет российского преимущества в их качестве и превосходства по ядерным вооружениям, то впредь, в атмосфере дружбы, техническая модернизация армии Китая и наращивание его ядерного потенциала делают такую стратегию несостоятельной.

При существующих политических и экономических отношениях двух стратегических партнеров военная агрессия КНР кажется немыслимой (торговый оборот приблизился к 100 млрд долл. в год, Китай делает огромные инвестиции в освоение природных богатств российской Азии). К тому же Поднебесная, как отмечалось выше, имеет не вполне доброжелательное соседство на западе, юге и востоке. Но факты говорят о том, что Китай к настоящему времени развернул под прикрытием современных ВВС самую мощную из существующих в мире группировку сухопутных войск на дистанции нескольких дней марш-броска до российской границы протяженностью 4,3 тыс. км. (Сравниться с ней могла бы только концентрация вооруженных сил НАТО и ОВД в Центральной Европе в годы холодной войны. Нынешняя армия КНДР сопоставима по сосредоточению количества войск на площади, но на много десятилетий отстает по техническому оснащению.)

Конечно, России не надо поддаваться алармизму, однако дружба предполагает открытость и откровенность, а не отношения с «двойным дном». Несмотря на нынешнюю особую заинтересованность Москвы в сближении с Пекином и именно в свете такого приоритета пора принципиально поставить перед китайским партнером России вопрос о причинах дислокации мощной военной группировки в северных округах КНР.

---

[19] *Храмчихин А.* «Оверлорд» по-пекински // Воен.-пром. курьер. 2013. 10 апр. (http://vpk-news.ru/articles/15338).

[20] *Арбатов А., Дворкин В.* Военная реформа России. М.: Моск. Центр Карнеги, 2013. С. 32–35.

Перспективы сотрудничества

Азиатско-Тихоокеанский регион уникален в современном мире. Китай имеет огромную финансово-экономическую взаимозависимость с США, американскими союзниками и странами Юго-Восточной Азии: их суммарный торговый оборот составляет более 1250 млрд долл. в год. Но одновременно с этим идет нарастание политической напряженности и эскалация гонки вооружений, ужесточается борьба за экономическое и военное доминирование в западной части Тихого океана.

Феноменальный экономический подъем КНР в результате реформ Дэн Сяопина через четверть века после их начала повлек масштабное наращивание китайской военной мощи и рост внешнеполитических амбиций. Оборонные расходы Китая составили 148 млрд долл. в 2013 г. и вывели КНР на второе место в мире после США (585 млрд долл.). Несомненно, как вторая экономическая сверхдержава современности КНР имеет право на адекватную оборону и защиту своих национальных интересов. Однако эти интересы не должны трактоваться в духе радикального изменения глобального и региональных военных балансов, перекройки жизненного пространства и силового захвата источников природного сырья – иначе миру не избежать больших катаклизмов.

России и США нужно впредь учитывать «китайский фактор» в своей политике в сфере ядерных вооружений. Однако наивно призывать Китай присоединиться к процессу их регламентации просто в качестве жеста доброй воли. Пекин сделает это, только если сочтет, что принятые им на себя ограничения в стратегической области окупятся уступками США (и по умолчанию России) по военным вопросам, которые волнуют Китай. Например, в обмен на согласие КНР открыть информацию о своем потенциале и на взаимной основе ограничить стратегические вооружения и ракеты средней и меньшей дальности США придется прекратить дальнейшее расширение систем ПРО на Тихом океане. (Конечно, это предполагает сохранение Договора СССР-США по ракетам средней и меньшей дальности от 1987 г. и нового Договора СНВ от 2010 г.) Нынешняя система ПРО США и их союзников в АТР достаточна для отражения ракетного нападения КНДР. Однако эта система в перспективе не сможет парировать удар КНР, но будет лишь подстегивать наращивание китайской ядерной мощи.

Серьезные стратегические переговоры с Китаем вполне укладываются в русло нового курса США на сдерживание и изоляцию России, одновременно как бы отвечая благородной задаче ядерного разоружения. Для Вашингтона откроется возможность лишить Россию ее исключитель-

ного статуса как единственного равноправного партнера США в диалоге по этой уникальной проблематике военно-политических отношений и международной безопасности. Это будет вполне соответствовать американским представлениям о том, что в XXI в. будут-де господствовать две сверхдержавы: США и КНР, а центр тяжести мировой экономики и политики переместиться в АТР, в котором Россия якобы обречена играть маргинальную роль.

Такой поворот событий в американо-китайских отношениях вряд ли понравится России: аналогичным образом Москва была встревожена неожиданным демаршем Вашингтона по налаживанию диалога с Пекином в начале 1970-х годов. Но объективно перспектива ограничения китайских ядерных сил будет отвечать интересам стратегической безопасности России, причем сама она в обозримом будущем по политическим причинам не сможет оказывать на Китай никакого давления. В дальнейшем, если политический кризис в российско-американских отношениях в конце концов разрешится дипломатическими средствами и диалог по контролю над ядерными вооружениями возобновится, вовлечение Китая в этот процесс будет вполне соответствовать официально выраженному желанию Москвы перевести ядерное разоружение из двустороннего формата в многосторонний. В любом случае России стоит заранее готовиться к возможности содержательного стратегического диалога между США и КНР при планировании своего курса в сфере ядерных вооружений.

Курс Пекина менее предсказуем. Очевидно, он более всего заинтересован в том, чтобы в соревновании с Соединенными Штатами и их союзниками накрепко привязать к себе Россию в качестве «сырьевого тыла» (как это называют в Китае), пространства геополитической глубины и источника некоторых передовых военных и ядерно-энергетических технологий. Вместе с тем для Пекина должно быть весьма заманчиво занять прежнюю роль СССР/России в качестве признанного главного партнера США по решению проблем международной безопасности включая переговоры по ядерным и другим вооружениям. Это будет полностью согласовываться с китайской национальной идеей стать к 2049 г. (100-летию образования КНР) ведущей глобальной державой.

Япония не должна противодействовать таким договоренностям, поскольку ограничение ядерных сил КНР соответствует ее национальным интересам. Одновременно Токио следует укреплять силы общего назначения, чтобы меньше зависеть от гарантий безопасности со стороны США. Но выход из ДНЯО и обретение ядерного оружия было бы огромной ошибкой. Япония – во всех отношениях образцовое государство в

качестве неядерного члена Договора, причем занимающее третье место в мире по масштабу атомной энергетики (после США и Франции). Ее выход из ДНЯО вызвал бы крах глобального режима ядерного нераспространения с опаснейшими последствиями.

Что касается России, то ее экономическое присутствие в АТР недопустимо мизерно (менее 200 млрд долл. в год включая суммарную торговлю с КНР, США и Японией) с подавляющим преобладанием сырья в экспорте. Одновременно военные позиции страны в регионе ослабевают, и эта комбинация влечет за собой растущую уязвимость ее безопасности. Россию все меньше рассматривают как государство АТР и все больше – как территорию, богатую сырьем и покидаемую людьми. Для исправления неблагоприятной ситуации необходимо, во-первых, предпринять решительные шаги для экономического и демографического подъема Сибири и Дальнего Востока. Одним из главных направлений деятельности должна быть широкая диверсификация экономических связей тихоокеанской России – любой иностранный монополизм здесь экономически ущербен и политически опасен. В этом деле главные российские партнеры – Япония, Южная Корея, Тайвань, США, Канада, которых согласно законам развитого капитализма интересует прибыль, а не стратегическое освоение природных ресурсов чужой территории под свои нужды.

В этой связи пагубные экономические последствия нынешнего кризиса в отношениях России и стран Запада из-за Украины в средне- и долгосрочной перспективе невозможно сгладить за счет российского «поворота на Восток». Ведь и там ведущую роль играют инновационные экономики США, их союзников и партнеров, от которых Китай сам получает высокие технологии и с которыми он неразрывно связан финансово-экономическими узами. Односторонняя ориентация России на Китай не только не восполнит потери от разрыва с Западом, но чревата для нее весьма опасными экономическими и политическими последствиями.

Во-вторых, следует существенно усилить российские ВВС, воздушно-космическую оборону и сухопутные войска в зоне общей границы с Китаем в рамках Договора об ограничении обычных сил и вооружений от 1997 г. Также в духе стратегического партнерства с КНР целесообразно было бы значительно расширить эту зону, скажем, со 100 до 500 км по обе стороны границы. Для России хорошие отношения с Китаем – жизненно важный вопрос национальной безопасности, и надежная оборона не ухудшит военные отношения с КНР, но придаст им стабильность и предсказуемость.

В-третьих, стратегия безопасности России в АТР тоже настоятельно требует диверсификации. С Японией вопрос Южных Курил пока неразрешим, но при всем его символизме он должен быть отложен на будущее и не препятствовать укреплению реальной сегодняшней безопасности двух государств. Интересы России предполагают гораздо более широкое сотрудничество с Японией, США и Южной Кореей: меры доверия на море и в воздухе, регулярные совместные учения и операции по охране морских коммуникаций, борьбу с браконьерством и пиратством, защиту объектов по добыче углеводородов на шельфе, взаимные поставки вооружений и военной техники.

Все это – не против Китая, его участие в многостороннем взаимодействии нужно всячески приветствовать. Но однобокая ориентация России на военное сотрудничество с КНР – как и безальтернативная «привязка» Японии и Южной Кореи к США – ведут к разбалансированию системы безопасности АТР, создают узлы напряженности, ставят государства региона в уязвимое положение. Стратегическая ситуация в АТР в долгосрочной перспективе – это главный вопрос национальной безопасности, суверенитета и территориальной целостности России.

РАЗДЕЛ III

ТЕХНОЛОГИИ ДВОЙНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Глава 14

БИОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ КОНТРОЛЯ И РИСКОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Изменившийся за последнее время характер международных отношений диктует и изменение подходов к сохранению и повышению уровня безопасности населения. Биологическая безопасность является одной из принципиальных составляющих общей системы безопасности, обеспечивающей стабильное развитие государства. Дестабилизация системы международных отношений, произошедшая в последнее время, создание новых очагов напряженности могут привести к тяжелым последствиям не только для отдельных государств, но и для всего мира ввиду распространения терроризма, насилия, «революционных технологий» и прямой агрессии. И некоторые виды биологического оружия могут стать одними из самых доступных «инструментов» поддержания нестабильности и создания атмосферы страха и социальной напряженности.

Задачи, связанные с продвижением обеспечения решений проблем биобезопасности в Российской Федерации, краткий анализ политических и научных аспектов которых за последнее время был нами суммирован в ряде публикаций [1, 2], практически не нашли решений ни в плане разработки новых организационных мероприятий в части профилактики биоугроз, ни в виде претворения в жизнь как новых международных инициатив, так и инициатив на уровне законодательной базы России.

Проблема биобезопасности в сфере международных отношений – это далеко не только проблема борьбы с биотерроризмом или с возможными государственными программами разработки бактериологического оружия. Цель программ биологической безопасности – прежде всего создание в мире таких условий, при которых опасные инфекции (неважно, в виде природной вспышки или акта целенаправленного применения) не смогут вызывать сколько-нибудь существенных последствий в виде тяжелых заболеваний или массовой гибели людей, не будут вызвать страх,

социальную и экономическую дестабилизацию. Такое положение дел в значительной степени предотвратит не только последствия вспышки инфекции, но и само планирование и осуществление биотеррористических актов и возможных программ разработки биологического оружия. Совершенно очевидно, что важнейшими средствами для достижения указанной цели являются развитие новых технологий и активное международное сотрудничество.

События, произошедшие на мировой арене в самое последнее время, вынуждают констатировать, что возможности международной кооперации в области биобезопасности значительно сузились. В первую очередь это касается новейших технологий, используемых при создании вакцинных и терапевтических средств нового поколения. Менее очевидно, но также немаловажно, что снизилась и доступность разработок последнего поколения в области медицинской аппаратуры для интенсивной терапии. За период, прошедший после распада СССР и становления Российской Федерации, на Западе был сделан качественный скачок в области создания терапевтических средств, приведший к разработке эффективных рекомбинантных терапевтических белков, терапевтических гуманизированных и человеческих моноклональных антител, нового поколения антибиотиков.

Уже сейчас ясно, что в условиях сокращения международной кооперации и отката к элементам отношений периода холодной войны отсутствие проактивной реакции на эти события и тенденции может привести к тяжелым последствиям, включающим труднопреодолимое научно-техническое отставание в области биобезопасности и человеческие жертвы в случае вспышек инфекций и биотеррористических актов. Невозможность адекватного ответа на угрозы биологической направленности, несомненно, может оказать дестабилизирующее влияние на то или иное государство, особенно в условиях, когда ряд других стран обладает такими возможностями и активно развивает их. Усилия, направленные на достижение международных договоренностей в области биобезопасности и связанных с ней новых технологий, в современных условиях политики санкций, осуществляемой США и рядом других стран, могут достичь лишь ограниченного эффекта. Более того, в рамках возврата к элементам политики холодной войны в области биобезопасности не исключено нарушение существующей системы международных договоров под предлогом «необходимости противостояния терроризму», «новых угроз» и прочих хорошо известных аргументов. Примером может служить выход США из договора по ПРО [3].

В XXI столетии сформировалась устойчивая тенденция к появлению природных инфекционных агентов с новыми свойствами, которые являются следствием частых, масштабных и быстрых естественных генетических мутаций, происходящих под действием различных глобализационных процессов – климатических катаклизмов, значительно возросших всемирных потоков людей, биоматериалов, сельхозпродукции и т. п. К таким инфекциям можно отнести вспышки, вызванные вирусами SARS и MERS [4], вспышку кишечной инфекции с гемолитико-уремическим синдромом, вызванную модифицированным штаммом E. coli O104:H4, заболевание гриппом, вызванное изолятами «птичьего» или «свиного» вариантов вируса, и некоторые другие. Все эти заболевания сопровождались человеческими жертвами даже в условиях наиболее развитой системы медицинской помощи в некоторых западных странах [5]. Возбудители ряда подобных заболеваний могут использоваться как оружие биотеррористов. Следует отметить, что и хорошо известные «старые» инфекционные агенты демонстрируют атипичное поведение. В качестве примера можно привести произошедшую в 2014 г. вспышку лихорадки Эбола, которая является самой большой из всех описанных, уже превышая остальные вспышки более чем в два раза по количеству заболевших и почти вдвое – по числу умерших. При этом эпидемия не завершена, и число инфицированных растет – всего в Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне с февраля по октябрь этого года инфицировались более 7 тыс. человек, около половины которых скончались. Это делает нынешнюю вспышку самой смертоносной за всю историю наблюдения за заболеваниями лихорадкой Эбола [6]. Последствия этой эпидемии уже коснулись США и ряда стран Европы.

Угроза биологического терроризма, хотя она и может рассматриваться как близкая и весьма вероятная, не имеет в настоящее время масштабов опасности, сравнимых с применением взрывчатых веществ и химического или ядерного оружия. Тем не менее угроза использования бактериологического и иного биологического оружия в мире растет вместе с ростом нестабильности и распространением биотехнологий в мире, особенно в государствах, прямо или косвенно поддерживающих терроризм. Растущая напряженность повышает риск создания террористического биологического оружия, а отсутствие адекватных мер защиты способствует росту риска его применения. Пока мало кто отдает себе отчет в том, что помимо повышения доступности биотехнологий во всем мире развивается «домашняя» или «гаражная» молекулярная биология. В настоящее время ее развитие представляет лишь незначительную угрозу, однако в

ближайшие годы ввиду популярности данного «хобби» и относительной доступности оборудования, особенно бывшего в употреблении, число «домашних» или «гаражных» лабораторий в мире может значительно возрасти и послужить питательной средой как для биотеррористов, так и для различных «неожиданных» открытий, способных привести к человеческим жертвам [7].

Для минимизации рисков, связанных с такими угрозами, а также для контроля над исследованиями официально существующих научно-исследовательских биологических организаций западные государства активно разрабатывают концепцию DURC (Dual Use Research of Concern) [8]. Эта концепция, в частности, рассматривает возможность запрета или ограничения открытой публикации материалов, отнесенных к «технологиям двойного назначения», в первую очередь к технологиям, способным, по мнению авторов концепции, послужить для разработки оружия массового уничтожения или инструментов для осуществления «высокотехнологичных» терактов. На первый взгляд данная мера выглядит разумной, однако информация, полученная на посвященной DURC конференции Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в Женеве весной 2013 г., и более поздние события позволяют усомниться в ее правильности. Например, недавно впервые за несколько десятков лет был описан новый штамм возбудителя ботулизма. Публикация об этом появилась в издании «Journal of Infectious Disease» и, согласно концепции DURC, в ней полностью отсутствовала информации о структуре ботулотоксина нового типа (типа H) [9]. Эксперту в данной области очевидно, что информация о структуре токсина мало чем способна помочь потенциальным биотеррористам, однако комплекс ботулотоксина относительно нетрудно выделить из природного продуцента. Важно понимать, что отсутствие открытых данных о структуре токсина создает выгодные условия для потенциальных производителей антител против этого токсина, имеющих эксклюзивную информацию о его структуре, что может быть использовано как в коммерческих, так и в политических целях. В то же время механизм (особенно международный) обмена научными данными, закрытыми на основании DURC, не разработан, что открывает дополнительные возможности для политических манипуляций. Россия практически не участвует в разработке концепции DURC и с большой вероятностью в существующих условиях не будет допущена ни к собственно научным разработкам, ни к обмену результатами работ, рассматриваемых как объект DURC. Вместе с тем России необходимо использовать воз-

можность участия в мероприятиях международных организаций, в частности ВОЗ, связанных с DURC.

В последнее время страны Запада, особенно США, заметно интенсифицировали государственные программы разработки различных противоинфекционных агентов, в первую очередь нейтрализующих опасные токсины. Отметим наиболее важные из причин:

- микроорганизмы все быстрее и все успешнее адаптируются к новым антибиотикам, и в скором будущем в мире будет становиться меньше лекарств, способных их победить [10]; возможно, именно это стало одной из причин, почему многие программы больших фармкомпаний 2000-х годов по созданию новых антибиотиков по существу провалились [11];
- биологические токсины, такие как сибиреязвенный, ботулинические и шига-токсины, а также холерный и стафилококковый энтеротоксины, являются ключевой причиной смертности от соответствующих инфекций, которые могут быть потенциально использованы биотеррористами, причем специфическая терапия против них не разработана;
- упомянутые программы начаты в ответ на теракт с применением спор сибирской язвы и растущую угрозу биотерроризма (например, выпуск аналогов ботокса эффективно освоен в Китае и Индии, откуда технологии производства очищенного ботулотоксина могут попасть в руки экстремистов);
- антитоксические агенты представляют собой стратегический ресурс, контролем за которым правительствам стран-разработчиков хотелось бы обладать;
- вспышка инфекции E. coli O104:H4 в 2011 г. в Германии и Франции, унесшая жизни 50 человек и вызвавшая инвалидность еще у десятков заболевших, в очередной раз показала, что даже наиболее совершенные медицинские системы неэффективны [5].

В результате интенсификации противоинфекционных программ правительством США за последние 10—12 лет только на разработку вакцин и моноклональных антител-антитоксинов против ботулизма и сибирской язвы было направлено не менее миллиарда долларов, а общие целевые расходы на программы биозащиты от опасных инфекций с 2001 по 2011 гг. составили 60 млрд долл. [12]. При этом широко распространяется государственно-частное партнерство, при котором государство финансирует разработку на стадии клинических испытаний либо гарантирует закупку разработанных терапевтических средств нового поколения [13].

Многое делается и в области разработки вакцин и новых высокочувствительных методов обнаружения патогенов и токсинов, относительно недорогих и применимых в клинической практике с использованием существующего инструментария [14].

В области вирусных агентов наиболее вероятным агентом для террористической атаки считается вирус оспы. И хотя эпидемии оспы считаются полностью элиминированными на Земле, а вирусы натуральной оспы официально хранятся только в США и России, современные методы синтетической биологии позволяют синтезировать полноразмерный геном вируса химически и ввести его в культуру клеток, воссоздав полностью патогенный вирус. Не случайно такие технологии находится под строжайшим запретом ВОЗ [15]. В США разработаны два низкомолекулярных ингибитора вируса натуральной оспы, однако, по-видимому, их разработка до конца не завершена, поскольку при реальном применении получены положительные, но неоднозначные результаты [16]. Очевидно, что данная программа будет продолжена, учитывая тот факт, что разработка противовирусных малых молекул, получившая мощный толчок при исследовании лекарств против ВИЧ, способна приводить к созданию эффективных препаратов, не имеющим природных аналогов.

Реальная угроза биотерроризма имеется и в сельскохозяйственном секторе, в основном она сводится к возможности прямого уничтожения источников питания растительного и животного происхождения [1]. Такие действия могут на длительный период дестабилизировать системы здравоохранения и продовольственной безопасности целой страны или региона. Подтверждением этого являются регулярные международные симпозиумы и конференции по борьбе с угрозой агротерроризма, где обсуждаются национальные и международные меры противодействия террористическим угрозам, в частности, тем или иным образом связанные с поставками продуктов питания и продукции сельского хозяйства.

Следует подчеркнуть, что сегодня основная часть потенциального оружия для агробиотеррора, как и биологического оружия в целом, создана самой природой. Потери урожая от болезней растений, вызванных различными живыми организмами и патогенами, могут быть весьма высоки. Так, средняя оценка мировых потерь урожаев, вызванных болезнями и насекомыми, в некоторые годы последних десятилетий прошлого века находилась в пределах 40% – и это без всякого биотерроризма [17]. В дополнение к естественным потерям, которые при использовании правильных технологий можно минимизировать, потери за счет специально направленной активности со стороны террористов могут достичь катаст-

рофических размеров и привести как к психологическим и экологическим проблемам, так и к долговременной дестабилизации системы продовольственной безопасности целого региона и резкому росту цен на продовольствие.

Поэтому целесообразно главный акцент в международном сотрудничестве и в этой сфере делать на разработку новых доступных методов быстрой и своевременной детекции и идентификации биоагентов, которые позволят надежно идентифицировать патогены/токсины и вовремя принять адекватные контрмеры. Эти методы должны четко координироваться в рамках международного сотрудничества: переносчики многих опасных патогенов – это ветер, насекомые и птицы, не знающие границ. В то же время надо понимать, что сегодня вероятность угрозы агротерроризма в целом не так велика. И связано это в первую очередь с тем, что террористам необходим моментальный и по возможности сильный эффект в результате совершенного акта. При нанесении вреда сельскохозяйственным мишеням моментального результата не будет, разве что при физическом уничтожении поголовья скота или поджоге посевных площадей незадолго до сбора урожая. Тем более что объем естественных потерь мирового сельского хозяйства от природных катаклизмов и болезней растений и животных, с которым мировая экономика тем не менее справляется, делает задачу террористов превзойти этот уровень достаточно трудной. Это заключение подкрепляется и очень небольшим числом террористических актов, направленных на поражение урожаев или запасов продовольствия с целью дестабилизации экономики и нагнетания паники: начиная с 1915 г., т. е. за последние сто лет, в мире зарегистрировано не более 10 инцидентов, террористическая подоплека которых считается доказанной [18].

В текущей ситуации перестройки международных отношений растет понимание того, что доступ России к современным биотехнологиям, по всей видимости, будет ограничиваться, причем уровень этих ограничений предсказать достаточно сложно. Такая тенденция может усугубиться вследствие того обстоятельства, что инициатором большинства ограничительных мероприятий в адрес России выступают США, в которых исследования в области биотехнологии наиболее развиты и которые являются основным держателем патентов и иной интеллектуальной собственности в данной отрасли. В прошедшие годы можно было наблюдать значительный уровень кооперации западных биотехнологических компаний с российскими, в основном фармацевтическими. В связи с широким освещением в прессе наиболее известным является сотрудничество так

называемой большой фармы: крупнейших транснациональных фармацевтических корпораций [19]. Однако наиболее ценным и эффективным было сотрудничество и готовность к нему небольших и средних компаний, которые часто являются носителями новейших технологий по созданию и производству лекарственных препаратов, особенно тех, разработки которых основаны на самых современных биотехнологических подходах. Сотрудничество именно с такими компаниями в первую очередь способствует сокращению технологического отставания России в области прямого контроля над особо опасными биологическими агентами.

В результате последних событий на Украине и введения целого спектра международных санкций против России некоторые фирмы, взаимодействующие с российскими компаниями в области трансфера биотехнологий, уже прекратили ранее объявленное сотрудничество, ссылаясь на политику правительств стран, в которых они зарегистрированы. Примечателен пример приостановки сотрудничества американской компании «Lentigen» с одной из российских компаний в области создания рекомбинантной вакцины нового поколения против гриппа. Весьма вероятно, что эта негативная тенденция продолжится. Таким образом, без мобилизации собственных ресурсов в области разработки новых технологий отставание российских компаний и научных учреждений может в короткие сроки заметно увеличиться. Кроме того, практически все российские компании не имеют опыта и наработок в области особо опасных инфекций, не располагают персоналом с соответствующим опытом работы, а также оборудованием и мощностями для реализации программ по борьбе с этими инфекционными агентами. Работа с такими патогенами требует особых условий не только в плане опыта персонала, но и оборудования, обеспечения безопасности и надежной охраны. Именно с данных позиций более эффективной в этом отношении представляется, например, инициатива Российской венчурной компании по созданию «Биофонда» для адресных инвестиций в «сервисные» биотехнологические компании в сотрудничестве с профильными институтами РАН и специализированными отраслевыми учреждениями (см. [20–22]). Будучи надлежащим образом сфокусированными на получение результатов в приоритетных направлениях «базовых биотехнологий», средства этих фондов могут обеспечить ослабление импортозависимости в области современных технологий и постепенный, а в перспективе и полный уход от нее. Это особенно важно для производства лекарственных средств, необходимых для обеспечения биобезопасности и эффективной терапии при поражении патогенами, относящимися к классу биологического оружия.

С учетом всего спектра обстоятельств, складывающихся сегодня в России, необходимы высокая степень приоритизации возможных биологических угроз и выделение целевого финансирования с учетом наиболее вероятных опасностей с точки зрения возможности их реализации. Фокусное, четко обоснованное финансирование позволит не только повысить биобезопасность в наиболее уязвимых точках, но и даст импульс развитию необходимых технологий, а также обеспечит новые кадры для расширения исследований и разработок по изучению особо опасных инфекционных заболеваний и методов борьбы с ними. Кроме того, обладание собственными новейшими разработками в области биобезопасности позволит России при необходимости выступать инициатором международных программ по биобезопасности с опорой на реальные достижения в этой области, которые могут способствовать проведению и развитию дальнейших технологических разработок совместно с заинтересованными партнерами.

Следует подчеркнуть, что для обеспечения адекватного уровня биобезопасности в России одной из важнейших мер является создание нового поколения классической триады средств детекции-профилактики-терапии опасных инфекций. Основным приоритетом в создании средств для специфической экстренной профилактики и терапии среди заболеваний бактериальной природы являются средства для лечения токсикоинфекций, в особенности инфекций II группы патогенности [23], к которым относятся сибирская язва, ботулизм, шигеллезы. Специфическая терапия интоксикации при заболеваниях, вызываемых этими патогенами, в России практически отсутствует или представлена архаичными, малоэффективными и небезопасными препаратами (например, гетерологические антитела и сыворотки для терапии ботулизма представлены в России в основном средствами только против одного из семи типов ботулотоксинов: токсина типа А). В силу этого, как показала террористическая атака с применением спор сибирской язвы в США, уже упомянутые вспышка инфекции E. Coli в Европе в 2011 г. [5], вспышка лихорадки Эбола в текущем году [6], а также регулярные случаи ботулизма во всех странах мира, при таких инфекциях практически неизбежны случаи смертности или тяжелой инвалидности даже в условиях наиболее высокоразвитой системы скорой медицинской помощи и интенсивной терапии. А именно указанные инфекции с наибольшей вероятностью могут стать орудием биологического терроризма. Разработка средств противодействия токсикоинфекциям заключается в создании специфических терапевтических антител, нейтрализующих токсины, вакцин нового поколения для профи-

лактики инфекции у групп риска и при угрозе вспышки инфекции, а также для профилактических мер в отношении сельскохозяйственных животных в случае ряда кишечных инфекций. Поэтому создание средств терапии и экстренной профилактики является одним из наиболее приоритетных направлений в рамках построения системы биобезопасности, устойчивой к терактам и природным вспышкам.

Для разработки средств диагностики патогенов в России сделано довольно много. Методы быстрой и высокочувствительной детекции патогенов создавались и разрабатывались в рамках программы «Национальная система химической и биологической безопасности» и ряда других программ. При этом достигнуты значительные результаты по чувствительности детекции сибирской язвы, ботулотоксина и ряда других агентов и патогенов на уровне, соответствующем мировому или превышающем его. Начата разработка новых технологий детекции, в частности, на основе новейших технологий, таких как использование ДНК-аптамеров и иммуно-ПЦР. В области диагностики важнейшей сферой приложения усилий является борьба с атипичными формами инфекций. Их опасность заключается в том, что подбор адекватной терапии бывает крайне затруднен, что может приводить к высокой смертности. Разработка нового поколения вакцин проводится с меньшей эффективностью, однако это характерно не только для нашей страны, но и для стран Запада, поскольку для создания вакцин массового применения против особо опасных инфекций требуются дополнительные фундаментальные исследования. С аналогичными трудностями сталкиваются и разработчики новых антибиотиков. Следует иметь в виду, что большинство возбудителей особо опасных инфекций чувствительны к существующему спектру антибиотиков, а основная смертность в современных условиях связана с интоксикацией. Иначе говоря, наиболее опасными из заболеваний бактериальной природы являются токсикоинфекции, что полностью подтверждается при анализе имевших место вспышек подобных инфекций. Рассматривать вспышку опасных вирусных инфекций, природных или вызванных искусственно, на территории России в качестве серьезной угрозы на данный момент не приходится. Это связано как с тем, что вирусы гораздо сложнее производить, сохранять и распространять, чем бактерии и их токсины, так и в силу того, что средства противодействия основным эндемичным вирусным заболеваниям на территории России (в основном это клещевые энцефалиты) достаточно хорошо разработаны.

Провал многих западных программ по созданию антибактериальных агентов нового поколения [11] создает если не вакуум, то значитель-

ное «разрежение» на фоне увеличения числа устойчивых к антибиотикам штаммов патогенов. В России традиционно весьма сильна медицинская химия и химия природных соединений. Есть целый ряд крупных российских компаний, которые занимают ведущие позиции на мировом рынке в сфере высокопроизводительного скрининга новых лекарственных средств. Фактически эти компании являются наиболее успешным сегментом независимого рынка предшественников фармацевтических препаратов в России на протяжении последних 10–15 лет. Большое количество полностью синтетических молекул и аналогов природных соединений, аккумулированное этими компаниями, может быть с успехом использовано для поиска и производства новых антибиотиков в России. Идентификация собственных эффективных антибиотиков нового поколения позволит не только обезопасить население от антибиотикоустойчивых штаммов, но и обеспечит значительный экспортный потенциал. Стоимость новых антибиотиков, разработанных на Западе в предшествующие годы, таких, например, как тайгециклин или линезолид, составляет сотни долларов за курс применения. Очевидно, что стоимость немногих вновь разработанных антибактериальных средств, которые проходят в настоящее время клинические испытания, будет еще выше на фоне общего дефицита новых антибиотиков, способных преодолевать лекарственную устойчивость патогенов. С учетом всего сказанного очевидно, что только активная работа, направленная на реализацию всего комплекса научно-технических и опытно-конструкторских разработок, может обеспечить стране как адекватный современным угрозам и вызовам уровень биологической безопасности, так и толчок к усилению международной кооперации в этой сфере.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что Россия – одна из немногих развитых стран, которая до сих пор не имеет своей ассоциации или общества по биобезопасности и вследствие этого не входит в число членов Международной федерации обществ биобезопасности [2, 24], хотя никаких объективных причин для такой самоизоляции нет. Необходима более активная позиция ведущих ученых, специалистов и специализированных государственных организаций и ведомств, чтобы наконец решить этот простой, но очень важный для безопасности страны вопрос.

Литература

1. *Завриев С., Колесников А.* Проблемы биобезопасности и противодействия биотерроризму // Мировая экономика и междунар. отношения. 2009. № 12. С. 90–101.

2. *Нетесов С. В., Завриев С. К.* Новые международные инициативы в области биобезопасности и важность участия в них России // Мировая экономика и междунар. отношения. 2013. № 3. С. 39–44.

3. http://lenta.ru/articles/2001/12/14/agreement/.

4. http://www.cbc.ca/news/health/mers-virus-outbreak-raising-sars-like-concern-1.2615531.

5. http://bio.su/upload/medialibrary/2c6ecoli2011.pdf

6. http://www.bbc.co.uk/russian/rolling_news/2014/07/140725_rn_ebola_freetown_case.shtml.

7. http://crimea-board.net/txt/index.php/t98189.html.

8. http://www.who.int/csr/durc/en/.

9. *Barash J. R., Arnon S. S.* A Novel Strain of *Clostridium botulinum* That produces type B and type H botulinum toxins // The J. of Infectious Diseases. 2013. Vol. 209, iss. 2. P. 183–191.

10. http://www.finmarket.ru/themes/anthropology/?sec=1689&id=3560548.

11. http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/09/20-antibiotic-development-and-market-failure-daniel.

12. http://www.nature.com/news/2011/110907/pdf/477150a.pdf.

13. http://cbio.ru/page/43/id/4926/.

14. http://www.bmj.com/content/324/7349/1315.

15. http://www.who.int/csr/disease/smallpox/SummaryrecommendationsMay08.pdf.

16. http://jid.oxfordjournals.org/content/early/2012/09/06/infdis.jis510.full.

17. *Whitby S. M.* Biological Warfare against Crops (Global Issues). New York: Palgrave Macmillan, 2002. 271 p.

18. *Pate J., Cameron G.* Covert Biological Weapons Attacks Against Agricultural Targets: Assessing the Impact Against U.S. Agriculture. Cambridge: John F. Kennedy School of Government; Harvard Univ., 2001 (Belfer Center for Science and Intern. Affairs (BCSIA) Discussion Paper).

19. http://gmpnews.ru/2013/08/optimistichnoe-budushhee-bolshoj-farmy/.

20. http://ria-ami.ru/read/3189.

21. http://www.rusventure.ru/ru/programm/projects/projects.pdf.

22. http://www.rusventure.ru/ru/investments/biofund/about.php.

23. http://vnipchi.rospotrebnadzor.ru/directions/centre/infection/.

24. Сайт Международной федерации ассоциаций по биобезопасности (МФАББ): http://www.internationalbiosafety.org.

Глава 15

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ В УСЛОВИЯХ АКТИВНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ДИНАМИКИ: ВАЖНЕЙШИЕ АСПЕКТЫ

Стратегия социально-экономического и военно-экономического развития большинства стран мира базируется сегодня на модели инновационного развития. При этом инновационная способность экономики в целом и военной экономики в частности становится все более важным параметром обеспечения национальной безопасности в таких ее составляющих, как безопасность экономическая, военно-экономическая, военная и технологическая.

В этих условиях формирующаяся новая совокупность экономических, военно-экономических, военно-технических факторов в формате текущих политических процессов оказывает непосредственное воздействие на стратегическую стабильность как в ее узком, так и в широком понимании. Новые возможности вооруженных сил в рамках активного процесса умножения инновационного и интеллектуального потенциалов ведут к новым мерам воздействия на стратегическую стабильность. Оценка стратегической стабильности усложняется, требуются новые подходы, формы и более гибкие инструменты ее обеспечения.

Военно-инновационное развитие – важнейшие особенности современного этапа

Форсированное инновационное развитие характерно для всех без исключения промышленно развитых стран и прежде всего для США. На протяжении уже почти трех десятилетий инновационная деятельность по сути является ключевым элементом американского военно-технического и военно-экономического развития. Ее роль в повышении боевых возможностей вооруженных сил, обеспечении конкурентоспособности на мировых рынках наукоемкой военно-технической продукции, в определении технологического уровня производства в военно-ориентированных отраслях экономики неуклонно возрастает.

Выделим десять, на наш взгляд, базисных аспектов, воздействующих на взаимосвязь инновационной деятельности и стратегической стабильности.

1. Военно-инновационная деятельность в рамках повышения спроса на высокие технологии активизирует изменения структуры и характера

средств нападения и обороны, меняет характер вооруженной борьбы. Появляются не только новые виды оружия [1], в том числе и на новых физических принципах, но и новые оперативные концепции, такие как сетецентричные войны, силы быстрого развертывания, операции, базирующиеся на эффекте (effects-based operations), а также новые организационные структуры (оборона национальной территории, специальные силы, совместные операции) [2].

2. Вносятся серьезные коррективы в систему принятия решений на боевом пространстве. В частности, ожидается внедрение интегрированной архитектуры принятия решений, базирующейся на искусственном интеллекте, нанотехнологиях, эффективном синтезе информации, многофункциональных процессорах со способностью поддерживать принятие решений в реальном времени, на технологиях сжатия данных для повышения скорости обработки. Данные технологические достижения позволят быстро достигать превосходства в принятии решений и организации массированных эффектов на всем боевом пространстве [3].

3. Именно инновационная деятельность влияет на поддержание стратегии военно-технического качественного превосходства и отрыва США в военно-технической области.

4. Инновационная деятельность, с одной стороны, обеспечивает появление технологических сюрпризов. С другой стороны, используя технологии для улучшения как непосредственно средств вооруженной борьбы и их структуры, так и процесса принятия решений, инновационная деятельность дает возможность лучше подготовиться к будущим технологическим сюрпризам [4] и обеспечить возможности эффективной реакции на технологические сюрпризы потенциального противника.

5. Именно инновации (прежде всего технологические) дают возможность планируемого создания новых возможностей через формирование и оценку будущих потребностей. Как отмечал американский исследователь Алан С. Кэй, наилучший способ предсказать будущее – это «изобрести» (сформировать) его.

6. Кардинально расширяются возможности рекомбинации технологий. То есть не только технология сама по себе обеспечивает военное преимущество. Все более важными становятся способность к рекомбинации

---

[1] Речь идет о таких видах оружия, как информационное и кибероружие. Подробно они рассматриваются в других главах сборника.

[2] *Zimet E., Armstrong R. E., Daniel D. C., Mait J. N.* Technology, Transformation, and New Operational Concepts // Defense Horizons. 2003. Sept., № 31. P. 2.

[3] Ibid.

[4] http://www.strategicstudiesInstitute.army.mil/pdffiles/Pub1144.pd.

(компоновке) технологий и разнообразие методов их использования военными.

7. Радикально меняется временной параметр, что, по мнению ряда американских исследователей, не позволяет полностью контролировать технологическое [5] и соответственно военно-технологическое развитие (технология может появиться через двадцать лет, или через пять, или никогда).

8. Инновации способствуют новому качественному уровню промышленной базы, формируя способность к реконституции военно-промышленного потенциала благодаря таким технологиям, как информатика, микроэлектроника, робототехника, гибкое автоматизированное, а в перспективе и аддитивное или 3D- производство.

9. Важным и необходимым фактором ускорения инновационных процессов является международная интеграция национальных научно-технических комплексов, что ведет к повышению роли стратегических альянсов в сфере безопасности.

10. Повышение эффективности обычных видов вооружений, развитие высокоточного оружия, способного решать задачи стратегического характера, в условиях серьезного технологического отрыва США от других стран способствует изменению (снижению) роли и значения ядерного оружия по сравнению с периодом второй половины XX столетия.

Перечисленные тенденции ведут к глубинным и всесторонним изменениям в характере военных потребностей и способах их удовлетворения, в смещении акцента с размера вооруженных сил на их возможности, что в условиях стремительного расширения состава эффективных акторов «инновационного ландшафта» усиливает «стратегическое» значение инноваций и повышает инновационное давление на состояние стратегической стабильности.

Как известно, инновационная деятельность по определению является областью высоких рисков. Ориентация на инновационное развитие означает принятие и допущение риска. Возникают проблемы: как реагировать на неопределенность инновационной деятельности, как оценить ее риск, как определить военный потенциал технологического нововведения (или даже его стратегический потенциал), какие технологии окажут наибольшее воздействие на стратегическую стабильность в последующие десятилетия?

[5] Инновационная деятельность не всегда успешна. Между разработкой и внедрением инноваций, с одной стороны, и снижением риска – с другой имеется врожденное состояние напряжения (http://www.defense.gov.au/whitepaper2013/dpcs/WP-2013-web.pdf).

Закономерно встает и главный вопрос: становятся ли (и в какой степени) технологические инновации по мере расширения их технологических возможностей инструментом управления безопасностью и сдерживанием?

Глубокие турбулентные преобразования окружающей среды (глобализация информации, идеологий и экономических возможностей); изменения параметров угроз, менее связанные с центрами силы, более устойчивые, часто не со стороны государственных структур, не предотвратимые, не поддающиеся обнаружению [6]; уменьшение стоимости информационной технологии (что уменьшает барьеры для конкуренции и имеет тенденцию к нивелированию технологии поля боя) способствуют активизации поиска новой совокупности технологий, интеллекта и инновационной культуры. Именно поиск этой совокупности составил основу проводимой с начала нового тысячелетия трансформации Вооруженных сил США, ориентированной на сохранение американского военно-технического превосходства и поддержание технологического отрыва от остальных стран мира.

События 11 сентября 2001 г. подстегнули и скорректировали трансформационные процессы в Вооруженных силах США, жестко взаимоувязав при этом проблемы общего экономического развития и безопасности. Одним из важнейших цементирующих элементов этой взаимосвязи стала инновационная способность американской национальной экономики.

Военно-технологическое превосходство, технологические сюрпризы и стратегический баланс

Укрепление инновационной способности военной экономики привело к возможности радикального смещения акцентов в методах обеспечения технологического превосходства США в военной области. С преимущественного наращивания потенциала новых систем оружия в 1980-х годах к критически важным технологиям с большим потенциалом двойного использования в 1990-х и к приоритетным технологическим направлениям (крупным междисциплинарным исследованиям) в 2000-х (информационные технологии; материалы; источники энергии; кадры, биология и производные системные технологии, строящиеся на основе рекомбинации). В новом десятилетии в основу формирования кластера перспективных технологических направлений закладываются нанотехнологии, когни-

[6] *Zimet E., Armstrong R. E., Daniel D. C., Mait J. N.* Op. cit. P. 2.

тивные технологии, робототехника, системы искусственного интеллекта, автономность систем вооружения и т. д.

Переход от опережения оппонентов в номенклатуре и сроках освоения новейших высококачественных систем оружия к превосходству в области приоритетных технологических направлений означает акцент на приобретении преимущества на ранних стадиях инновационного цикла, укрепление основы поддержания военно-технического превосходства в долгосрочном плане.

В общем уравнении военно-технического превосходства появляются новые параметры: глобальное доминирование с помощью неядерных средств, использование планирующих и гиперзвуковых систем, «космических самолетов». Однако в основе реализации военно-технического превосходства лежат не только технологические, но и во все большей степени организационно-управленческие инновации.

Важнейшими аспектами поддержания военно-технического превосходства являются долгосрочная ориентация на создание и использование инноваций (базирующихся на знаниях) и передовых оперативных концепций, ускоренное создание прототипов, «полевое» экспериментирование, организационное перепроектирование и концептуальные разработки.

Таким образом, поддержание военно-технологического превосходства в долгосрочном плане невозможно без ускорения инновационного развития, что является одной из основных задач трансформации военной экономики США в новом тысячелетии.

По мнению американских экспертов, Министерство обороны США должно более активно искать инновационные подходы для позиционирования Вооруженных сил и достижения асимметричных возможностей («неприступности») и технологических преимуществ. Инновациям «приписывается» первостепенное значение в непрерывно увеличивающейся «комплексности» пространства вооруженной борьбы, с которыми, по всей вероятности, придется столкнуться в будущем [7].

Поддержание технологического превосходства является необходимым условием возможности ответа на технологические сюрпризы/прорывы оппонентов. Повышается угроза появления технологических сюрпризов в условиях ускоряющейся динамики инновационного развития, кардинального сокращения времени между научным открытием и пониманием его потенциальных технологических возможностей (или возможностей военно-прикладного использования новой техники), активным распространением и ростом доступности информации.

[7] Quadrennial Defense Review 2014 / Department of Defense, USA. [S. l.], Mar. 2014. P. 22.

Технологический сюрприз – это во многих случаях угроза национальной и международной безопасности и стратегической стабильности. Согласно традиционным подходам технологический сюрприз создает угрозу нарушения равновесия сил и стратегического баланса, совершаемого таким образом, что устраняется возможность своевременных ответных мероприятий.

«Угрожающий» технологический сюрприз содержит, как правило, два элемента – преобладающей эффективности и внезапности, для чего необходимо, чтобы соответствующий технологический прорыв оставался не обнаруженным или не опознанным до тех пор, пока не получен значительный выигрыш во времени, что сведет на нет возможность создания адекватного контроружия [8]. С позиции инновационной теории технологический сюрприз следует рассматривать как технологическую инновацию радикального типа, оказывающую ощутимое воздействие на изменение баланса сил. «Страховым полисом» на случай возможных технологических сюрпризов является превосходство научно-технической базы, которое оппоненту преодолеть гораздо сложнее.

В условиях нарастающей стратегической неопределенности, растущей нестабильности и высокой вероятности появления асимметричных угроз эти вопросы имеют особое значение. В международных отношениях политика явно отстает от развития технологии, причем разрыв между ними увеличивается. В результате под воздействием инновационного давления возрастает риск в важнейших сферах мировой политики включая стратегическую стабильность.

Следует заметить, что в США последнюю четверть века ведется непрерывная и последовательная работа по выявлению направлений науки и техники, которые могут вызвать очередной качественный скачок в развитии вооруженных сил. Предпринимаются усилия по концентрации материальных и трудовых ресурсов, осуществляется соответствующая инновационная политика в широком смысле слова. Речь идет не просто об использовании новых возможностей науки и техники. Ставится задача планируемого создания необходимых возможностей в целях последующего их практического применения. Важнейшей задачей стратегии США становится нахождение баланса в финансировании науки и технологий, исследований и разработок, в современных программах приобретения; новых начинаниях, разработке концепций, экспериментировании и повышении боевых возможностей вооруженных сил. С началом нового де-

[8] Defense R&D Issues: Their Importance in Long-Range Strategic Planning / Strategic Studies Center; SRI Project 2358; Technical Note SSC-TN-2358-2. [S. l.], July 1975. P. 45–46.

сятилетия в военном секторе США предпринимается попытка перевести процесс реализации инновационных решений на систематическую научную основу. Особо ярко это проявляется в аэро-ракетно-космическом комплексе [9], который сегодня привлекает все большее внимание в рамках развития стратегической триады.

Возможности аэро-ракетно-космических прорывов [10]

Как отмечал доктор технических наук генерал В. З. Дворкин, «в контексте сохраняющегося взаимного ядерного сдерживания России и США можно рассматривать влияние на стратегическую стабильность следующих основных факторов: степень выживаемости СНВ, системы ПРО, ядерные вооружения третьих стран, высокоточное оружие с неядерным оснащением, космическое оружие, противолодочная оборона»[11].

В контексте перспективного воздействия на стратегическую стабильность кластер технологических средств и факторов значительно расширяется. Сегодня сюда следует отнести такие аэро-ракетно-космические средства и системы, как беспилотные летательные аппараты, средства дальнего нападения, способные преодолевать самые современные системы ПВО и ПРО, гиперзвуковые крылатые ракеты, гиперзвуковые самолеты, «космические самолеты» (например, такие, как американский Х-37В [12]) [13], планирующие и маневрирующие головные части баллистических ракет.

---

[9] В дальнейшем в тексте будем использовать выражение «аэрокосмический комплекс», понимая при этом более широкое понятие «аэро-ракетно-космический комплекс».

[10] Анализ возможностей реализации инновационных прорывов в аэрокосмической области строится на двух источниках: американской и российской экспертизе.

[11] Россия и дилеммы ядерного разоружения / Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина, С. Ознобищева. М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 18.

[12] Воздушно-космические самолеты или орбитальные самолеты – принципиально новый вид летательного аппарата, сочетающий свойства самолета и космического корабля. Выводить такой аппарат на орбиту можно различными способами, в частности, с помощью ракеты-носителя. Информация о подобных работах скудна, однако точно известно о создании компанией «Boeing» соответствующего орбитального аппарата OTV-1 X-37B, который был запущен в космос 22 апреля 2010 г. и, по официальным сообщениям ВВС США, провел на орбите более 224 дней. Посадка была осуществлена в автоматическом режиме. И хотя согласно официальной американской версии основной функцией этого аппарата станет доставка на орбиту грузов, существуют аргументы в пользу точки зрения, что он будет применяться и для разведывательных и военных целей как универсальный маневренный космический аппарат быстрого реагирования, выполняя задачи инспектирования и даже уничтожения вражеских или «подозрительных» космических объектов.

К качественным изменениям в характеристиках стратегической стабильности и достижению стратегических асимметричных преимуществ могут привести и перспективные технологические возможности в космосе. Так, только в области «неконфронтационных» космических технологий предполагается, во-первых, достижение гарантированного доступа в космос, доступа в космос по запросу, нелимитированного гарантированного доступа в любую точку пространства. Во-вторых, предполагается обеспечение таких возможностей спутниковых систем, как автоматизация и автономия, самооценка и коррекция, обнаружение угрозы, бортовая диагностика, радиационная защита и экранирование, создание кластеров взаимодействующих и маневрирующих спутников, гибкость при операциях на орбитах, реконфигурация, развертывание по запросу. В более отдаленном будущем возможно и появление «конфронтационных технологий»: космических технологий с потенциальными возможностями боевых операций, использования силы из космоса по целям на Земле и т. д.

Особое значение в плане воздействия на стратегическую стабильность может оказать возможность практической реализации американской концепции «Быстрого глобального удара» (Prompt Global Strike), в рамках которой пытаются решить задачу обеспечения возможности нанесения удара (как ядерного, так и неядерного) по любой точке планеты в течение 60 мин с момента принятия решения.

В долгосрочной перспективе важнейшее влияние на устойчивость стратегической стабильности, безусловно, окажет разработка кибернетического и информационного оружия. Заслуживает пристального внимания и создание полностью автономных систем вооружения. Требуют оценки и разработка оружия на новых физических принципах, а также новые направления развития оружия массового уничтожения (например, базирующиеся на прорывах в области биотехнологии [14]) и их возможное сочетание с системами ядерного оружия. Не до конца ясна роль нанотехнологий и в перспективе когнитивных технологий. Уже сегодня Управление перспективных исследований Министерства обороны США активно работает над следующим поколением интеллектуальных систем.

---

[13] *Орехов О. В., Чекинов С. Г.* Характерные особенности вооруженной борьбы в военных конфликтах последнего десятилетия // Воен. мысль. 2004. № 10. С. 17; *Ашурбейли И.* Милитаризация космоса неизбежна // Воен.-пром. курьер. 2014. 5–11 марта. № 8. С. 2–3 (http://vpk-news.ru/articles/19369).

[14] О возможности появления оружия массового уничтожения с использованием биотехнологий говорилось в «Четырехгодичном обзоре состояния обороны 2014» (Quadrennial Defense Review 2014. P. 7).

И все же в ближайшие два десятилетия определяющее воздействие на состояние стратегической стабильности, на наш взгляд, окажут аэро-ракетно-космические технологии. Причем оценка устойчивости стратегического баланса потребует не только учета этих технологий, но и их взаимосвязи, в том числе с системами ПРО.

Динамика научно-технического развития, а также явно определяющиеся на сегодня новые тенденции в системе военных потребностей в аэро-ракетно-космической среде промышленно развитых стран Запада позволяет говорить о крупных научно-технических сдвигах в области аэрокосмической деятельности к началу следующего десятилетия. Однако интеграционного (синергетического) эффекта прорывных аэро-ракетно-космических технологий следует ожидать не ранее 2030–2040 гг.

Период до 2020 г. можно рассматривать как «стратегическую паузу» – время экспериментальной отработки и восприятия новых технологических возможностей и идей, радикального пересмотра главных критериев ракетной и аэрокосмической деятельности и одновременно интенсивной подготовки к принятию решений о будущих проектах и программах. Причем решений кардинальных, прежде всего с точки зрения международной безопасности и стратегической стабильности. Период около 2020 г. следует рассматривать как «зону бифуркации», поворотный пункт в развитии мировой аэрокосмической сферы, когда будет определяться выбор дальнейшего пути и, достаточно вероятно, изменение взглядов на аэрокосмическую деятельность, переход глобальной аэрокосмической деятельности в качественно новое состояние. Как известно, в зоне бифуркации резко возрастает чувствительность к внешним воздействиям: перевод системы из одного качественного состояния в другое возможен с помощью минимального импульса, причем из любой сферы: политической, военной или технологической. Поэтому уже сегодня необходимо упреждающее формирование стратегии аэро-ракетно-космической деятельности, отвечающей позитивным интересам мирового сообщества.

Необходимы интенсивные стратегические дебаты по перспективной аэрокосмической деятельности и ракетным технологиям, включая воздействие аэрокосмических технологий на трансформацию военной сферы, изменениям в технологии вооруженной борьбы, в том числе стратегического характера, к которым должна эффективно подключиться Россия.

Вместо заключения

Интенсивная военно-инновационная деятельность является важным инструментом не только поддержания необходимых военно-технических преимуществ по самому широкому спектру, но и обеспечения хеджирования против наиболее неопределенных аспектов пространства безопасности включая в том числе и прежде всего сферу стратегической стабильности.

Динамизм инновационного развития – важный фактор, во многом определяющий направленность и темпы движения к новой концепции стратегической стабильности. Более того, возникает острая необходимость проецировать воздействие перспективных технологических достижений в целом и в аэрокосмической сфере в частности на основные составляющие главного «нервного узла» всей системы безопасности – режимы нераспространения ракетных технологий, контроля космического пространства и в целом на стратегическую стабильность.

Глава 16

КИБЕРОРУЖИЕ И СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

Появление и распространение кибероружия, милитаризация мирных информационных технологий являются сегодня мощным дестабилизирующим фактором международных отношений. Известные эпизоды применения кибероружия позволяют сделать вывод, что его использование в отдельных случаях по своему воздействию может быть сопоставимо с оружием массового уничтожения. При этом применение кибероружия характеризуется внезапностью и быстродействием. В отличие от других средств ведения войны его не нужно физически доставлять на поле боя или непосредственно к цели – программный код распространяется мгновенно.

У кибероружия низкий «порог вхождения», для осуществления действий в киберпространстве не требуется специального оборудования, атаки могут осуществляться с использованием обычных персональных компьютеров, оснащенных доступом в Интернет. Кроме того, вредоносное программное обеспечение можно приобрести, а специалистов нанять. Это предопределяет возможность распространения кибероружия не только среди государств, но и среди большего числа акторов, в том числе преступных и террористических групп.

Сложность оценки имеющегося количества кибероружия и его качества, невозможность атрибуции и как следствие отсутствие системы сдерживания делают распространение и применение кибероружия бесконтрольным процессом, способным серьезно подорвать стратегическую стабильность и радикально изменить существующую систему международной безопасности, поскольку он протекает вне ее рамок. Это вызывает необходимость обсуждения и поиска решений данной проблемы на международном уровне.

Угрозы, исходящие из информационного пространства

Международным сообществом на уровне ООН признано существование трех видов киберугроз, к числу которых относятся использование информационных ресурсов и (или) воздействие на них в информационном пространстве в террористических целях, использование информационных ресурсов и (или) воздействие на них в информационном пространстве в противоправных целях, использование информационного про-

странства в военно-политических целях [1]. Россия рассматривает угрозы, исходящие из информационного пространства, как оказывающие влияние на стратегическую стабильность [2]. Создаваемая система международной информационной безопасности как «совокупность международных и национальных институтов, призванных регулировать деятельность различных субъектов глобального информационного пространства, ...призвана оказать противодействие угрозам стратегической стабильности и способствовать равноправному стратегическому партнерству в глобальном информационном пространстве»[3]. Одна из угроз, перечисленных в «Основах государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года», способная оказать влияние на стратегическую стабильность, – это использование информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) «в качестве информационного оружия в военно-политических целях, противоречащих международному праву, для осуществления враждебных действий и актов агрессии, направленных на дискредитацию суверенитета, нарушение территориальной целостности государств и представляющих угрозу международному миру, безопасности и стратегической стабильности» [4].

Следует отметить, что, как и относительно термина «стратегическая стабильность», в мире не существует общепризнанного определения «кибероружия» или «информационного оружия», но имеются регионально принятые определения. Например, Шанхайская организация сотрудничества определяет информационное оружие как «информационные технологии, средства и методы, применяемые в целях ведения информационной войны»[5]. Активные дискуссии о том, что понимать под термином «кибероружие», идут в экспертной среде. В ходе реализации совместного проекта Института проблем информационной безопасности Московского государственного университета и Института «Восток-Запад» (США) [6] выработано следующее определение «кибероружия»: «программное, ап-

[1] Перечисленные угрозы указаны в докладе Группы правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности (http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/65/201).

[2] «Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года». Утверждены президентом РФ 24 июля 2013 г. № Пр-1753 (http://www.scrf.gov.ru/documents/6/114.html).

[3] Там же.

[4] Там же.

[5] Соглашение между правительствами государств – членов ШОС о сотрудничестве в области обеспечения МИБ от 16 июня 2009 года // Международная информационная безопасность: дипломатия мира: Сб. материалов / Под ред. С. А. Комова. М., 2009. С. 240.

[6] См.: http://iisi.msu.ru/articles/article31.

паратное обеспечение, или прошивки микросхем, разработанные и/или применяемые для нанесения ущерба в киберсфере». В сущности, это специальные ИКТ, применяемые для нарушения устойчивости и безопасности функционирования национальной информационной инфраструктуры, в том числе критически важных инфраструктур и информационных систем военного назначения.

Многие эксперты считают, что сегодня мы находимся на пороге очередной революции в военном деле. Если последняя заключалась в формировании концепции сетецентричной войны, то характеризующей чертой следующей почти наверняка станет использование в военном деле оборонительных и наступательных возможностей в киберпространстве. Эти новые возможности подразумевают как вспомогательные функции (например, разведывательно-диверсионные), так и самостоятельные (например, выведение из строя сетей и систем противника). Как говорят эксперты и сообщается в открытых докладах спецслужб [7], многие государства уже обладают или стремятся обладать такими возможностями. Природа кибероружия позволяет нанести неожиданный удар по жизненно важным целям. Такой удар будет не настолько разрушительным, как удар ядерным оружием, но он способен нанести существенный ущерб. При этом стоит отметить, что выработка определения ущерба применительно к киберпространству является отдельной научной задачей.

В настоящее время в мире происходит бесконтрольное развитие кибероружия, обладающего мощным разрушительным потенциалом. Этот потенциал может в значительной мере повлиять на сложившуюся систему стратегической стабильности. Так, теоретически массированная кибератака на критически важные инфраструктуры, включая систему стратегического управления, может предварять нанесение первого удара. Это позволит потенциальному агрессору выиграть необходимое время для осуществления удара по стратегически важным объектам или резко ослабить ответный удар. При этом кибероружие может быть использовано как самостоятельный вид вооружений, способный причинить весьма значительный ущерб на стратегическом уровне. В то же время государства, не обладающие ядерным оружием, могут использовать кибероружие как средство асимметричного сдерживания более сильных государств.

[7] Statement for the Record. Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community. Senate Select Committee on Intelligence / Office of the Director of National Intelligence. P. 2. (http://www.dni.gov/files/documents/Intelligence%20Reports/2014%20WWTA%20%20SFR_SSCI_29_Jan.pdf).

Проблемы противодействия

При выработке мер противодействия угрозам, исходящим из информационного пространства, основные методы, используемые для укрепления стратегической стабильности в целом, малоприменимы. Так, при оценке состояния стратегической стабильности в отношении ядерных вооружений используются два основных критерия: «кризисная стабильность» и «стабильность гонки вооружений». В случае с кризисной стабильностью в целом определяется эффективность нанесения ответного удара по возможному агрессору. И если эта эффективность, т. е. возможность причинения агрессору неприемлемого ущерба в ответных действиях, снижается, в действие вступает фактор «гонки вооружений». Иными словами, сторона, которая не имеет достаточной уверенности в своей способности причинить такой ущерб, вынуждена наращивать потенциал ответного удара, чтобы в условиях возможного кризиса у противника не оставалось иллюзий по поводу возможности «победить» в ядерной войне путем нанесения первого обезоруживающего удара. Совершенно очевидно, что в случае кибероружия подобные принципы вряд ли могут работать в силу целого ряда причин. Это и неопределенность в отношении потенциала первого «кибернетического» удара, и невозможность оценить уровень неприемлемого ущерба для противоположной стороны, и, наконец, значительные трудности в выявлении самого́ потенциального агрессора.

В том, что касается сдерживания возможной «киберагрессии», также существует определенная специфика в отличие от основных положений ядерной стратегии. Так, для противостояния угрозам существуют два основных метода – «отрицание» и «наказание». «Отрицание» фактически предполагает предотвращение достижения агрессором тех целей, которые он мог бы ставить в случае развязывания боевых действий. «Наказание» предусматривает создание соответствующих условий для осуществления гарантированного возмездия в случае агрессивных действий противоположной стороны. В случае кибероружия подобные методы также могут быть применены, хотя и со многими оговорками. Так, «отрицание» в данном случае сводится к недопущению или резкому ограничению возможностей противника по доступу к соответствующим технологиям. «Наказание» же еще больше затруднено, поскольку, как уже указывалось, осложнено само выявление этого противника. Поэтому, говоря о стратегической стабильности применительно к киберпространству, необходимо иметь в виду названные обстоятельства. Более того, было бы правомерно, на наш взгляд, ввести в оборот особую терминологию, позволяющую избежать путаницы в отношении традиционного понимания стратегической

стабильности и аналогичного понятия в сфере угроз, происходящих из информационного пространства.

Отрицание

В мире не существует ни юридически обязывающего документа, запрещающего разработку кибероружия, ни правил для этой сферы противоборства. На протяжении последних десятилетий Россия предпринимала попытки добиться выработки и принятия договора о безопасности в киберпространстве. В 2011 г. была представлена концепция Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности [8]. Ее целью является распространение общепризнанных принципов и норм международного права на информационную сферу включая противодействие использованию ИКТ для нарушения международного мира и безопасности, установление мер, способствующих общему социальному и экономическому развитию, невмешательству во внутренние дела других государств, уважению прав и основных свобод человека. Позиция России по этому вопросу уточняется в документе Министерства обороны России «Концептуальные взгляды на деятельность вооруженных сил Российской Федерации в информационном пространстве»[9], где заложена идея сдерживания, предотвращения и разрешения конфликтов, возникающих в информационном пространстве, а также формирования системы международной информационной безопасности в интересах всего мирового сообщества.

В то же время США продвигают идею, что существующие нормы международного гуманитарного права и права ведения войны могут применяться к поведению государств в киберпространстве. Весной 2013 г. было представлено созданное специалистами в области международного права по заказу и под эгидой НАТО «Таллинское руководство по применимости в киберпространстве норм международного права, регламентирующих ведение военных действий». По мнению представителей Министерства обороны России, выпуск «Таллинского руководства...» и приглашение к его обсуждению является шагом в направлении легитимации ведения кибервойн. Осталась не разрешенной проблема определения ки-

[8] Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html.

[9] Концептуальные взгляды на деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации в информационном пространстве / М-во обороны России. [Б. м.], 2011 (http://ens.mil.ru/files/morf/Strategy.doc).

бератак и выявления их источника. В условиях, когда невозможно идентифицировать источник угрозы, существует вероятность, что обвинение в нападении будет сделано без приведения существенных фактов, а на основе лишь предположений и умозаключений в угоду политической конъюнктуре – таким образом, виновный будет «назначен».

Для создания кибероружия не нужны ни мощная промышленность, ни научная база. Простейшие атаки можно осуществить с использованием обычных компьютеров, подключенных к Интернету, и при помощи хакеров-наемников, за вознаграждение готовых предоставить ряд услуг, – это стоит несопоставимо мало по сравнению с затратами на большинство видов вооружения. Для осуществления мощной кибератаки на объекты критически важной инфраструктуры необходимо больше ресурсов и требуется длительная подготовка нападения командой специалистов с применением моделей атакуемых систем. Но и это несопоставимо дешевле разработки ядерного оружия. Наличие множества акторов (в том числе не государств), способных накопить достаточный потенциал для создания кибероружия, оказывает мощный дестабилизирующий эффект. Это отмечено и в докладе разведывательного сообщества США, где сказано, что Иран и Северная Корея могут «использовать свои кибервозможности для шпионажа или нападения с целью провокаций или дестабилизации США или их партнеров»[10]. Обладание наступательным кибероружием для этих государств может означать реальную возможность «брать в заложники» инфраструктуру более сильного противника. И это, как представляется, один из наиболее существенных факторов, побудивших США активно заняться вопросом нераспространения кибероружия.

В оборонном бюджете США на 2014 г. есть пункт о запуске «Инициативы кибербезопасности»[11], цель которой – установление контроля над распространением кибероружия, а причины – рост угрозы от таких «кибербомб», как Stuxnet, и создание специальных киберподразделений в зарубежных государствах. Итогом межведомственного процесса по выработке и продвижению этой инициативы должно стать пресечение торговли кибероружием и соответствующей инфраструктурой, которая может быть использована в преступных, террористических и военных целях, но при этом государства должны быть способны использовать подобные инструменты для законной самообороны. Возможно, в ближайшее время США предложат новую национальную стратегию или

[10] Statement for the Record...

[11] National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014. P. 166 // http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c113:H.R.3304.

международный документ, который будет регулировать оборот кибероружия. Учитывая, что кибероружие имеет форму компьютерных программ, ограничить его распространение будет практически невозможно – также как невозможно полностью пресечь распространение нелицензированных копий других программ и мультимедийного контента. Следовательно, такой документ, если он появится, будет направлен на политическое ограничение круга акторов, допущенных к обладанию оборонительными и наступательными возможностями в киберпространстве.

Наказание

Возможности «наказания» в киберпространстве значительно ограничены. Во-первых, нематериальность кибероружия приводит к невозможности количественной и качественной оценки потенциала вероятного противника. При этом ядерное сдерживание предполагает демонстрацию силы, а в киберпространстве демонстрация заменяется *эффектами* применения силы [12]. Соответственно сложно точно определить даже факт наличия каких-либо кибервооружений, не говоря уже об их количестве. Возможно, первой демонстрацией эффектов применения кибероружия стало использование вируса Stuxnet, который в 2010 г. поразил предприятия ядерной программы Ирана. Кибероперации осуществлялись и раньше, но в данном конкретном случае виртуальная среда впервые повлияла на физический мир. До сих пор идут споры, кто автор этой вредоносной программы, и ее сложность свидетельствует о том, что ее разработку осуществлял подготовленный коллектив. А то, что вирус был нацелен на предприятия ядерного цикла, говорит о наличии политического интереса.

Во-вторых, сложность быстрой и точной атрибуции делает невозможным применение концепции взаимного сдерживания – так как неясно, кто станет целью ответного удара, даже если осталась возможность его нанести. Существует также серьезная опасность, что, как было указано выше, виновный может быть «назначен».

Невозможность или непреодолимые сложности сдерживания подтверждаются результатами проведенных в НАТО [13] исследований различных вариантов сдерживания в киберпространстве. Стратегическая стабильность в киберпространстве на данном этапе развития технологий, т. е. без проверяемости и без атрибуции, принципиально невозможна.

---

[12] *Thomas Th.* The Dragon's Quantum Leap: Transforming from a Mechanized to an Informatized Force / Foreign Military Studies Office. Fort Leavenworth, KS, 2009.

[13] *Geers K.* Strategic Cyber Security / CCDCOE. Tallinn, 2011 (http://www.ccdcoe.org/publications/books/Strategic_Cyber_Security_K_Geers.PDF).

Меры доверия

До некоторой степени актуальными являются создаваемые меры доверия в киберпространстве, которые позволят государствам избежать провокаций и не допустить эскалации конфликта. Первым реальным шагом на этом направлении стало «Совместное заявление президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки о новой области сотрудничества в укреплении доверия»[14], подписанное в 2013 г. Началось обсуждение угроз, исходящих из киберпространства, в том числе угрозы применения кибероружия, а также удалось сделать первые конкретные шаги по направлению к эффективным мерам доверия в киберпространстве.

В частности, в целях недопущения эскалации потенциальных инцидентов в киберпространстве и перерастания их в киберконфликт или даже вооруженное противостояние был организован канал связи – «горячая линия», которая может снизить риск неправильного восприятия действий противоположной стороны. Однако, не принимая во внимание даже то, что двусторонний диалог был приостановлен ввиду противоречий по событиям на Украине, эти меры, как представляется, не могут обеспечить достаточного уровня стабильности в киберпространстве. Вся система такой «киберстабильности» будет базироваться лишь на предположениях о наличии у государств кибероружия без возможности быстро и точно идентифицировать источник атаки, а «горячая линия» хоть и является шагом вперед, но остается инициативой всего двух государств.

В целом представляется, что наиболее надежный путь укрепления стабильности в информационном пространстве – это создание системы международной информационной безопасности на базе широкого сотрудничества всех заинтересованных государств мира.

[14] Совместное заявление президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки о новой области сотрудничества в укреплении доверия // http://www.kremlin.ru/ref_notes/1479.

Глава 17

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Уже в древности воздействие на психологию противника считалось зачастую более важным, чем его физическое уничтожение. Два тысячелетия назад великий китайский стратег Сунь-Цзы писал: «Война – это путь обмана. Поэтому, даже если [ты] способен, показывай противнику свою неспособность. Когда должен ввести в бой свои силы, притворись бездеятельным. Когда [цель] близко, показывай, будто она далеко; когда же она действительно далеко, создавай впечатление, что она близко»[1]. Современная глобальная информационная революция предоставила для такой деятельности поистине безграничные возможности. Информационно-коммуникационные технологии становятся ключевым фактором мировой политики, экономики и систем безопасности. Информационное оружие превращается во все более важный элемент военного потенциала государств, дополняющий, а иногда и заменяющий обычные военные средства. Информационные диверсии в киберпространстве предоставляют новое орудие негосударственным коллективным и индивидуальным субъектам в форме кибертерроризма. А кибервойны одних государств против других могут оказаться не менее разрушительными и жестокими, чем традиционные.

ИКТ в ходе боевых действий, включая длительный этап информационно-психологического давления и применение средств радиоэлектронной борьбы, были впервые использованы Соединенными Штатами в операции «Буря в пустыне» в 1991 г. в Ираке. После этого информационное воздействие (и блокада) в нарастающем масштабе применялось в операциях в Югославии (1999 г.), Афганистане (2001 г.), Ираке (2003 г.), Ливии (2011 г.). Информационно-психологическая война с достаточно высокой эффективностью велась в ходе грузино-южноосетинского конфликта 2008 г. В настоящее время мы наблюдаем применение практически всего спектра современных методов информационного воздействия в ходе кризиса на Украине.

В XXI в. во всем мире отмечается рост количества успешных атак на ресурсы государственных ведомств и объектов критически важной информационной инфраструктуры, которые превращаются в инструмент по-

[1] *Сунь-Цзы.* Искусство войны // http://militera.lib.ru/science/sun-tszy/01.html.

литического и экономического давления. В табл. 1 приведены примеры кибератак с использованием вирусов и вредоносных программ (ВП). Очевидный пример воздействия на информационно-управляющие системы критически важных инфраструктур – применение в 2010–2012 гг. компьютерных ВП Stuxnet, Duqu, Flame и Wiper, причинивших физический ущерб иранскому заводу по обогащению урана в городе Натанз и АЭС в городе Бушер и нацеленных на торможение ядерной программы Ирана. Одной из вероятных причин повреждений на заводе в Натанзе (о чем только спустя несколько месяцев сообщили официальные представители Ирана) является одновременный ввод в резонансную частоту большого количества центрифуг из-за воздействия ВП Stuxnet. Причем эксперты пришли к мнению, что программа создана при поддержке государственных структур командой чрезвычайно квалифицированных профессионалов, обладающих обширными ресурсами и существенной финансовой поддержкой.

Глобальное информационное пространство становится в XXI в. чуть ли не главной ареной противоборства. Развивающиеся ускоренными темпами информационные технологии позволят существенно дестабилизировать или даже разрушать целые страны. В этих условиях решающим фактором становится обеспечение надежного и безопасного функционирования информационных систем, противодействие различным формам информационного воздействия. В развитых странах созданы органы власти и специальные структуры, которые отвечают за обеспечение информационно-технической и информационно-психологической безопасности, а также за проведение информационных операций.

Таким образом, обеспечение информационной безопасности является неотъемлемой и все более значимой частью процесса обеспечения стратегической стабильности. Понятие «информационная безопасность» входит во все сферы жизнедеятельности общества. Защиту информации можно рассматривать как совокупность тесно связанных между собой задач в области международной этики, права, организации управления, разработки технических средств, программирования и математики.

Информационная безопасность (ИБ) определена «Доктриной информационной безопасности Российской Федерации» как состояние защищенности национальных интересов России в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства [2].

В широком смысле *информационная безопасность* – это защищенность информации и поддерживающей инфраструктуры от случайных или

[2] Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/osndd/4db2749a4b55f02f432569fb004872a4.

Таблица 1. Кибератаки XXI в.

Название	Дата	Описание	Нанесенный ущерб, последствия	Предполагаемый создатель
I love you	Май 2000 г.	Разослан на почтовые ящики жителей Филиппин. В теме письма содержалась строка «ILoveYou», к письму был приложен скрипт «LOVE-LETTER-FOR-YOU.TXT.vbs». Расширение «.vbs» было по умолчанию скрыто, что и заставило пользователей думать, что это был простой текстовый файл. При открытии вирус рассылал копию самого себя всем контактам в адресной книге Windows, а также на адрес отправителя. Он также совершал ряд вредоносных изменений в системе пользователя	Поразил более 3 млн компьютеров по всему миру. Предполагаемый ущерб: более 10 млрд долл.	Житель Филиппин Реонель Рамонес, а также несколько студентов компьютерной школы AMA Computer College в Маниле
Code Red	13 июля 2001 г.	Атаковал компьютеры с работающим веб-сервером Microsoft IIS	Ущерб 2,62 млрд долл. Через две недели с начала заражения вирус был запрограммирован на запуск DDoS-атак (распределенный отказ в обслуживании) на определенные веб-сайты, в том числе сервер Белого дома США	Вирус выдавал сообщение на экране «Hacked By Chinese!» («Взломано китайцами!»), хотя в действительности вирус, вероятно, создан этническими китайцами на Филиппинах
Nimda	2001 г.	Атаковал компьютеры с работающим веб-сервером Microsoft IIS	Эпидемия Nimda распространилась по всему миру, коснувшись и России. Например, с 19 по 22 сентября 2001 г. парализовал работу служебных и частных ПК целого города в Свердловской области	Студент университета в Сакраменто (США)
Slammer (иногда его называют Sapphire)	25–26 января 2003 г.	Распространяет свои копии как приложение по почте. Когда пользователь запускает приложение, оно создает файл под названием ISERVC.EXE во временной папке и активизирует его	Вирус оставил без Интернета Южную Корею, нарушил работу банкоматов в США и замедлил работу Интернета	Полицейским удалось найти сайт китайской хакерской группировки, на котором излагалась возможность эксплуатации бреши в Microsoft SQL Server и приводилось описание червя, напоминающего Slammer

Продолжение табл. 1

Название	Дата	Описание	Нанесенный ущерб, последствия	Предполагаемый создатель
Sasser	3 мая 2004 г.	Распространяется по глобальным сетям, используя уязвимость в службе LSASS Microsoft Windows. Не требует взаимодействия с пользователем атакуемой машины для заражения ПК. Признак заражения – сообщение об ошибке LSA Shell (Export version) и следующее за ним сообщение о необходимости перезагрузить ПК из-за ошибки процесса lsass.exe. Сообщения появляются не только при первом заражении, но и при каждой последующей атаке	Десятки тысяч служебных и частных ПК «зависли» и отключились на несколько часов. Большой ущерб нанесен электронным системам итальянских железных дорог и почты. На некоторое время вышли из строя компьютеры МВД Италии. За информацию о создателе вируса компания «Microsoft» назначила премию в размере 250 тыс. долл.	18-летний учащийся профтехучилища из небольшой деревни Ваффензен (округ Ротенбург-Вюмме) близ Бремена был арестован по обвинению в компьютерном саботаже с тяжелыми последствиями
Mytob	16 августа 2005 г.	Является приложением Windows (PE EXE-файл), размер около 143 КБ (упакован FSG). Распространяется, используя уязвимость в сервисе LSASS Microsoft Windows, а также через Интернет в виде вложений в зараженные электронные письма. Рассылается по всем найденным на зараженном компьютере адресам электронной почты	Атака на системы ведущих печатных изданий, радио- и ТВ-компаний США (в частности, газеты «New York Times» и ТВ-каналы ABC и CNN). Также взломаны базы данных нескольких банков и произведены махинации со счетами, нарушив систему перечисления денежных средств. Были инфицированы сотни тысяч ПК по всему миру	Неизвестен
Отсутствует	27–28 апреля 2007 г.	Хакерские атаки на веб-сайты правительственных учреждений Эстонии после решения властей страны о начале работ по эксгумации и идентификации останков советских воинов, захороненных у монумента Воину-освободителю	Взломан интернет-сайт правящей Реформистской партии. В этот же день ограничен доступ на сайт правительства Эстонии. Через некоторое время был блокирован доступ на сайты президента Эстонии, парламента и МИД страны	Неизвестен
Conficker	21 ноября 2008 г.	Быстрое распространение связано со службой Server Service. Используя «дыру» в ней, червь скачивает себя из Интернета. Может распространяться через USB-накопители, создавая файлы autorun.inf и RECYCLED\{SID}\ RANDOM_NAME.vmx. В системе червь хранится в виде dll-файла со случайным именем, состоящим из латинских букв, например, c:\windows\system32\zorizr.dll	К апрелю 2009 г. успел проникнуть более чем в 12 млн ПК. Пострадали цифровые системы кораблей британских ВМС, Палата общин британского парламента. Вирус легко взламывает пароли, а потом использует зараженные машины для рассылки спама или как базы для хранения украденной информации	Неизвестен

GhostNet	8, 21 апреля, 8 июля 2009 г.	Атакованы ПК, контролирующие работу энергосетей по всей территории США. Разведслужбы США утверждали, что взломщики не пытались нарушить работу системы энергообеспечения, однако могли внедрить программы, способные нарушить работу энергосетей во время кризиса или войны. Власти Южной Кореи заявили о массированной кибератаке на важнейшие правительственные и банковские сайты страны	Похищение информации о новом многоцелевом истребителе пятого поколения «Joint Strike Fighter» («F-35 Lightning II») с компьютерной системы Пентагона. Скопировано несколько терабайт данных, касающихся дизайна и электронной системы нового самолета. Информация может быть использована при разработке систем защиты от данного типа истребителей. С 7 на 8 июля интернет-порталы одиннадцати южнокорейских организаций, среди которых сайты президентской администрации, Министерства обороны, парламента, нескольких банков и интернет-портала «Naver», стали недоступны. ВП, ставшая причиной атаки DDoS, заразила более 18 тыс. ПК	Неизвестен
	Июнь 2011 г.	Украдены данные, касающиеся номеров счетов основных держателей банковских карт, их имен и фамилий, контактной информации	Взломана компьютерная сеть RSA, подразделения компании EMC, и получен доступ к информации о технологии SecurID, которая применяется для обеспечения безопасности корпоративных ПК. Решения на базе SecurID для защиты информационной инфраструктуры используются правительственными и коммерческими организациями по всему миру. В результате атаки на базу данных владельцев пластиковых карт банка в Северной Америке пострадало 360 тыс. человек. В список компаний, сети которых, вероятно, были скомпрометированы, вошли крупнейшие ИТ-компании («Facebook», «eBay», «Google», «Cisco», «Motorola», IBM, «Intel»), оборонные фирмы («Northrop Grumman»), финансовые, исследовательские организации (Еврокосмическое агентство)	Неизвестен

Окончание табл. 1

Название	Дата	Описание	Нанесенный ущерб, последствия	Предполагаемый создатель
Stuxnet	Июнь–сентябрь 2011 г.	Первый компьютерный червь, перехватывающий и модифицирующий информационный поток между логическими контроллерами Simatic S7 и рабочими станциями SCADA-системы Simatic WinCC фирмы «Siemens». Может быть использован в качестве средства несанкционированного сбора данных (шпионажа) и диверсий в АСУ ТП промышленных предприятий, электростанций, аэропортов и т. п. Иранские власти официально признали, что компьютерные программы систем управления ядерных объектов страны – Бушерской АЭС и завода в Натанзе – были подвергнуты атаке Stuxnet. По сведениям западных источников, Stuxnet был обнаружен в компьютерах, находящихся в Индии, Китае, Индонезии, однако около 60% Stuxnet были сосредоточены в Иране	Одновременный ввод в резонансную частоту большого количества центрифуг	Различные международные публикации указывают на США и Израиль как на авторов Stuxnet и организаторов акций против иранской ядерной программы без применения военной силы и с целью психологического давления на Иран
Flame	2010–2012 гг.	Способен собирать файлы данных, удаленно менять параметры ПК, записывать звук, скриншоты и подключаться к чатам. Код ВП имеет объем 20 МБ и значительно превосходит в этом отношении Stuxnet	Атакован один из серверов МАГАТЭ и размещены адреса электронной почты ста сотрудников организации	Ответственность взяла на себя организация «Parastoo» (популярное женское имя в Иране, в переводе с фарси – «ласточка»). Хакеры призвали сотрудников МАГАТЭ, чьи данные были украдены, подписать петицию с требованием о проведении «открытого расследования» деятельности Израиля в области ядерной энергетики

Нет данных	26 февраля 2013 г.	Используемый для размещения фотографий Twitter-аккаунт информационного агентства Франс Пресс @AFPPHOT был взломан, после чего на нем появились документы, связанные с вооруженным конфликтом в Сирии. Работа аккаунта быстро остановлена	Нет данных	Ответственность взяла на себя сетевая группировка Сирийская электронная армия (Syrian Electronic Army, SEA), поддерживающая президента Б. Асада. Их действия были связаны с данными некоторых СМИ, которые распространяли новости о событиях в Сирии
Нет данных	21 марта 2013 г.	Взломана страничка метеослужбы BBC в сети микроблогов «Twitter». Аккаунт, который просматривают около 60 тыс. пользователей, начал публиковать сообщения политического характера около часа дня по местному времени	Нет данных	Ответственность взяла на себя Сирийская электронная армия (Syrian Electronic Army, SEA)
Нет данных	14 апр. 2013 г.	Микроблог кандидата в президенты Венесуэлы Н. Мадуро в «Twitter» взломан за несколько часов до закрытия избирательных участков в день выборов президента. В микроблоге появились сообщения, написанные якобы от его имени о предстоящем обмане избирателей в ходе выборов	Кибератака затронула также ряд других сайтов, связанных с правительством Венесуэлы	Вероятно, хакеры из Перу
Нет данных	23 апр. 2013 г.	Взломан аккаунт на сайте микроблогов «Twitter» информационного агентства «Ассошиэйтед Пресс». В социальной сети размещено ложное сообщение о том, что в Белом доме прогремели два взрыва, в результате чего президент США Б. Обама ранен. Позже пресс-секретарь президента Дж. Карни опроверг эту информацию	Нет данных	Нет данных
Нет данных	7 авг. 2013 г.	Взломаны неосновные аккаунты РИА Новости – Международного мультимедийного пресс-центра и «RIA Novosti Deutsch»	Хакеры разместили ложную информацию о смерти президента СССР М. Горбачева. Оба фальшивых твита провисели около 5 мин и были удалены	Нет данных

преднамеренных воздействий естественного или искусственного характера, которые могут нанести неприемлемый ущерб субъектам информационных отношений. В понятие защиты информации также входит комплекс мероприятий, направленных на обеспечение сохранности государственной и личной информации (рис. 1).

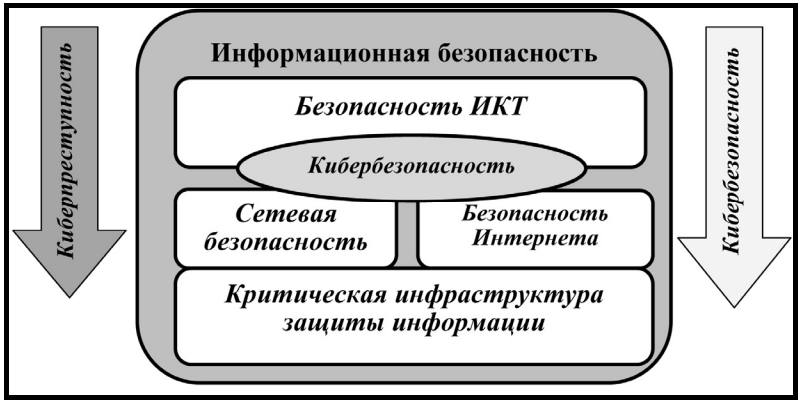

Рис. 1. Понятия информационной и кибербезопасности

Угрозы информационной безопасности и киберугрозы XXI в.

Под *информационной угрозой* понимают потенциальную возможность определенным образом нарушить информационную безопасность или потенциально возможное событие, действие, несущее определенную информацию, явление, которое может привести к нанесению ущерба чьим-либо интересам. Попытка реализации информационной угрозы называется *информационной атакой.* С точки зрения угрозы ИБ важным фактором является информационная уязвимость.

Киберугроза – это распространение вредоносной информации на компьютеры, которые ставят под угрозу персональную безопасность человека, компании или даже государства.

Информационной уязвимостью называется любая характеристика информационной системы, использование которой нарушителем может привести к реализации угрозы.

Основные виды угроз ИБ направлены на нарушение:

- доступности информационных ресурсов (блокирование доступа);
- конфиденциальности (несанкционированный доступ к информации);
- целостности (искажение информации).

В настоящее время выявлено три основных типа угроз ИБ.

1. Появление и стремительное распространение так называемых метатехнологий, создающих возможность контроля над потребителем со стороны их разработчика.

2. «Электронно-цифровой разрыв», т. е. возникновение элиты, обладающей неограниченным доступом к ИКТ как на внутригосударственном, так и на международном уровнях. В результате резко возрастают возможности манипулирования мнением отдельных людей, социальных групп, общественным мнением государств и т. д.

3. Компьютерная милитаризация, информационная преступность и терроризм, т. е. использование колоссального потенциала ИКТ в интересах обеспечения военно-политического превосходства, силового противоборства, шантажа, меняющее представление о вооруженных конфликтах, тактике и стратегии ведения боевых действий и открывающее качественно новые направления гонки вооружений через сближение гражданских и военных технологий.

Таким образом, созданы предпосылки для возникновения принципиально новой среды ведения боевых действий – киберпространства как части общего геостратегического ландшафта, а также для появления информационного оружия. В связи с этим вооруженные конфликты все более приобретают характер информационных войн (т. е. акций, направленных на достижение контроля над информацией путем воздействия на информацию противника, а также на оборону собственной информации, систем и процессов), которые имеют многомерный характер и могут одновременно вестись на различных фронтах и уровнях. «Информационная война – электронный конфликт, в котором информация является стратегическим активом, достойным завоевания или уничтожения. Компьютеры и другие ИКТ будут являться целями для первого удара и одновременно оружием в новой войне»[3].

По данным «Лаборатории Касперского», киберугрозы разделятся на две группы по сферам воздействия. Первая будет связана с атаками на бизнес: коммерческий шпионаж, кражи баз данных, информационные атаки с целью подрыва репутации и т. д. На поле битвы сойдутся хакеры, противостоящие им компьютерные специалисты из корпораций, киберспецслужбы. Целью второй группы будут устройства, контролирующие существование общества, передвижение и работу большого числа служб: взлом и кража подобных систем, нелегальное приобретение возможности

[3] *Schwartau W.* Information Revolution: Chaos on the Electronic Superhighway. New York: Thunder's Mouth Press, 1994.

бесплатно пользоваться различными сервисами, удаление и изменение информации о себе, своей (или заказчика) активности [4].

Под единым информационным пространством (ИП) государства понимают совокупность информационных ресурсов и инфраструктуры, позволяющую на основе единых принципов и правил обеспечивать безопасное информационное взаимодействие государства, организаций и граждан при их равном доступе к информационным ресурсам, а также максимально полное удовлетворение их информационных потребностей на территории государства при сохранении баланса интересов на вхождение в мировое ИП и обеспечения национального информационного суверенитета.

Основными объектами ИП являются:

1) *информационные ресурсы* – массивы документов, базы и банки данных, архивы, библиотеки, музейные фонды и пр., содержащие сведения, зафиксированные на соответствующих носителях информации;

2) *информационная инфраструктура* как совокупность информационных систем, включающая в себя:

- *информационно-телекоммуникационные структуры* – территориально распределенные государственные и корпоративные компьютерные сети, телекоммуникационные сети и системы специального и общего пользования, сети и каналы передачи данных, средства коммутации и управления информационными потоками;
- *информационные, компьютерные и телекоммуникационные технологии (киберпространство)*;
- *СМИ*;
- *организационные структуры*, обеспечивающие функционирование и развитие единого ИП, в частности, сбор, обработку, хранение, распространение, поиск и передачу информации.

Киберпространство – сфера деятельности в ИП, образованная совокупностью коммуникационных каналов Интернета и других телекоммуникационных сетей, технологической инфраструктуры, обеспечивающей их функционирование, и любых форм осуществляемой с их помощью человеческой активности (личности, организации, государства) [5].

Согласно Европейской конвенции по киберпреступлениям *киберпреступления* – это правонарушения, направленные против конфиденци-

[4] Киберпрогноз-2020 от «Лаборатории Касперского» // http://www.kaspersky.ru/about/news/virus/2011/kiberprognoz_2020_ot_laboratorii_kasperskogo.

[5] Концепция стратегии кибербезопасности Российской Федерации. Проект // http://www.council.gov.ru/media/files/41d4b3dfbdb25cea8a73.pdf.

альности, целостности и доступности компьютерных систем, сетей и данных, а также неправомерное использование указанных систем, сетей и данных [6].

Два вида киберпреступлений являются объектом дискуссий:

- преступления, связанные с нарушением авторских и смежных прав; действия, где компьютеры используются как орудия преступления (электронные хищения, мошенничества и т. п.);
- преступления, где компьютеры играют роль интеллектуальных средств (например, размещение в Интернете детской порнографии, информации, разжигающей национальную, расовую, религиозную вражду и т. д.).

Некоторые исследователи полагают, что данные преступления – не более чем противоправные деяния, совершенные с помощью современных средств, охватываются составами в национальных уголовных кодексах и не являются новыми категориями преступлений [7]. Другие полагают, что киберпреступления – качественно новая категория преступлений, требующая принятия новых норм, освоения новых методов расследования, подразумевающая международное сотрудничество в борьбе с этим явлением. В какой-то степени правы сторонники обеих точек зрения. Действительно, компьютерные мошенничества, кражи, вымогательства и иные подобные преступления не являются новыми видами противоправных деяний. Но средства, с помощью которых они совершаются, требуют разработки новых норм закона и освоения новых методов расследования. Это обусловлено тем, что киберпреступления зачастую выходят за рамки обычных составов и кроме того, их «виртуальный» характер позволяет быстро уничтожить следы, что значительно затрудняет поиск преступника.

Система обеспечения информационной безопасности Российской Федерации и международная деятельность России в сфере ИКТ

Понятие «информационная безопасность» появилось в качестве самостоятельной составляющей понятия безопасности в законе «О безопасности» 1992 г.: «Совет безопасности Российской Федерации рассматривает вопросы внутренней и внешней политики в области *обеспечения*

[6] Европейская конвенция по киберпреступлениям // http://inter.criminology.onua.edu.ua/?p=2263.

[7] *Состав преступления* в науке уголовного права – совокупность установленных уголовным законом объективных и субъективных признаков, характеризующих общественно опасное деяние как преступление.

безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, *информационной*, экологической и иных видов *безопасности*, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка» (курсив мой. – *Авт.*) (ст. 13) [8].

В федеральном законе «Об участии в международном информационном обмене» от 1996 г. информационная безопасность определялась как «состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций и государства»[9]. В «Доктрине информационной безопасности...» от 2000 г. это определение было конкретизировано для России.

Согласно национальному стандарту РФ ГОСТ 13335-1 от 2006 г. информационная безопасность включает все аспекты, связанные с определением, достижением и поддержанием конфиденциальности, целостности, доступности, неотказуемости, подотчетности, аутентичности и достоверности информации или средств ее обработки [10].

Вариации определений ИБ были основаны на британском стандарте BS 7799 (ISO 17799) «Information Technology Security», разработанном Британским институтом стандартов (British Standards Institution) в 1995 г.: информационная безопасность – это защищенность ресурсов информационной системы от факторов, представляющих угрозу для конфиденциальности, целостности и доступности информации.

В настоящее время действует более 50 законов, которые связаны с обеспечением ИБ, а также множество нормативных правовых актов президента и Правительства России (табл. 2).

Россия является одним из организаторов ежегодного международного минисимпозиума «Современные тенденции в криптографии», призванного поддерживать научные исследования в области теоретической и практической криптографии. А в 2011 г. Россия инициировала международный форум по кибербезопасности с целью выработки правил поведения в КП.

---

[8] Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-I // http://base.garant.ru/10136200.

[9] Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене» от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ (редакция от 29 июня 2004 г.) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48401/.

[10] Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО/МЭК 13335-1-2006. Информационная технология. Методы и средства обеспечения безопасности. Часть 1. Концепция и модели менеджмента безопасности информационных и телекоммуникационных технологий // http://docs.cntd.ru/document/gost-r-iso-mek-13335-1-2006.

Таблица 2. Базовые документы Российской Федерации по обеспечению информационной и кибербезопасности

Документ	Содержание
Конституция Российской Федерации	Признает и гарантирует права и свободы человека, в том числе информационные: свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29), право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29) и др. Закрепляет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23)
Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (редакция от 28 декабря 2013 г.)	Регулирует отношения при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; применении информационных технологий; обеспечении защиты информации
Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (редакция от 2 июля 2013 г.)	Содержит ограничения на распространение определенных видов информации среди детей
Федеральный закон «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (принят Государственной думой 18 июня 2003 г., действующая редакция от 7 марта 2014 г.)	Регулирует в том числе и услуги по передаче данных и предоставлению доступа к Интернету
Гражданский кодекс Российской Федерации	Содержит нормы, регулирующие отношения по поводу интеллектуальных прав и результатов интеллектуальной деятельности
Уголовный кодекс Российской Федерации	Предусматривает ответственность за компьютерные преступления, а некоторые его статьи, касающиеся «традиционных» видов преступлений, например, мошенничества, могут быть применены к преступлениям, совершенным с использованием компьютера

Продолжение табл. 2

Документ	Содержание
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	Предусматривает ответственность за правонарушения в области информации, за непредоставление в установленных случаях информации, за нарушение правил обращения с информацией и др.
Указ президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» от 17 марта 2008 г. № 351 и Постановление Правительства Российской Федерации «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» от 24 мая 2010 г. № 365 (редакция от 22 ноября 2013 г.)	Приняты в целях повышения эффективности использования информационных технологий и обеспечения при этом информационной безопасности
«Доктрина информационной безопасности Российской Федерации», 2000 г.	Сформулированы национальные интересы России в информационной сфере, выделены угрозы информационной безопасности России, определены внешние и внутренние источники этих угроз
Федеральный закон «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ, федеральный закон «О внесении изменений в федеральный закон “О персональных данных”» от 25 июля 2011 г. № 261-ФЗ	Направлены на защиту персональных данных, осуществление контроля и надзора за выполнением организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных в государственных информационных системах персональных данных
«Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», 2008 г.	Закрепляет цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и культуры для продвижения России по пути формирования и развития информационного общества
Федеральный закон «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ	Устанавливает полномочия трех федеральных органов исполнительной власти в сфере использования электронной подписи

Окончание табл. 2

Документ	Содержание
Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» от 1 ноября 2012 г. № 1119	Устанавливает четыре уровня защищенности персональных данных в зависимости от их состава, типа актуальных угроз и количества. Устанавливает требования к защите персональных данных при их обработке в информационных системах для каждого из уровней защищенности
Постановление Правительства Российской Федерации «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг» от 25 июня 2012 г. № 634	Устанавливает порядок определения видов электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг
Указ президента Российской Федерации «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации» от 15 января 2013 г. № 31с	Возложение на Федеральную службу безопасности России полномочий по созданию государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы России, находящиеся на территории России и в дипломатических представительствах и консульских учреждениях России за рубежом
ГОСТ 28147–89. Системы обработки информации. Защита криптографическая. Алгоритм криптографического преобразования	Определяет алгоритм блочного шифрования с длиной блока 64 бита и длиной ключа 256 бит, а также режимы шифрования и режим выработки имитовставки
ГОСТ Р 34.10–2012. Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процессы формирования и проверки электронной цифровой подписи	Определяет схему электронной цифровой подписи, процессы формирования и проверки цифровой подписи под заданным сообщением (документом), передаваемым по незащищенным телекоммуникационным каналам общего пользования в системах обработки информации различного назначения
ГОСТ Р 34.11–2012. Информационная технология. Криптографическая защита информации. Функция хэширования	Определяет алгоритмы вычисления двух функций хэширования с длинами хэш-кодов 256 и 512 бит

В рамках создания Государственной системы обнаружения и предупреждения компьютерных атак в Федеральной службе безопасности России организован и функционирует центр реагирования на компьютерные инциденты в органах государственной власти (http://gov-cert.ru), в полномочия которого входит сбор и анализ информации о компьютерных атаках, а также взаимодействие с центрами по компьютерным инцидентам (CERT) других стран и организаций.

С 10 января 2014 г. в Совете Федерации стал доступен для обсуждения проект концепции «Стратегии кибербезопасности Российской Федерации» (рис. 2).

Национальная стратегия обеспечения безопасности киберпространства обрисовывает первоначальную структуру для организационных и первостепенных усилий: «Весь мир наблюдает за лавинообразным ростом угроз в информационной среде, и Россия оказалась в числе первых государств, которые озаботились поиском решений в сфере международной информационной безопасности». Решить задачу исключительно в национальном формате не по силам даже ведущим мировым державам. Необходимо формирование комплексной системы мировой ИБ. Россия «стремится к установлению двусторонних и многосторонних отношений, способствующих обеспечению безопасности в информационной сфере»[11].

Направления международной деятельности для обеспечения информационной безопасности

Поскольку подрывная деятельность с использованием ИКТ приобретает все более сложный и опасный характер, ни одно государство не может справиться с этими угрозами в одиночку. На протяжении последних десятилетий многие страны неоднократно подтверждали необходимость осуществления международного сотрудничества в этой сфере. Усилия прилагались в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Организации американских государств, Форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, Регионального форума АСЕАН, Организация экономического сотрудничества западноафриканских государств, Африканского союза, ЕС, ОБСЕ и Совета Европы, а также в форме двустороннего сотрудничества. Результатами этой деятельности, в частности, стали Европейская конвенция по кибербезопасности, Конвенция ООН по обеспечению международной информационной безопасности и другие документы.

[11] «Инфофорум-2014»: Итоги // http://2014.infoforum.ru/infoforum-2014-itogi.

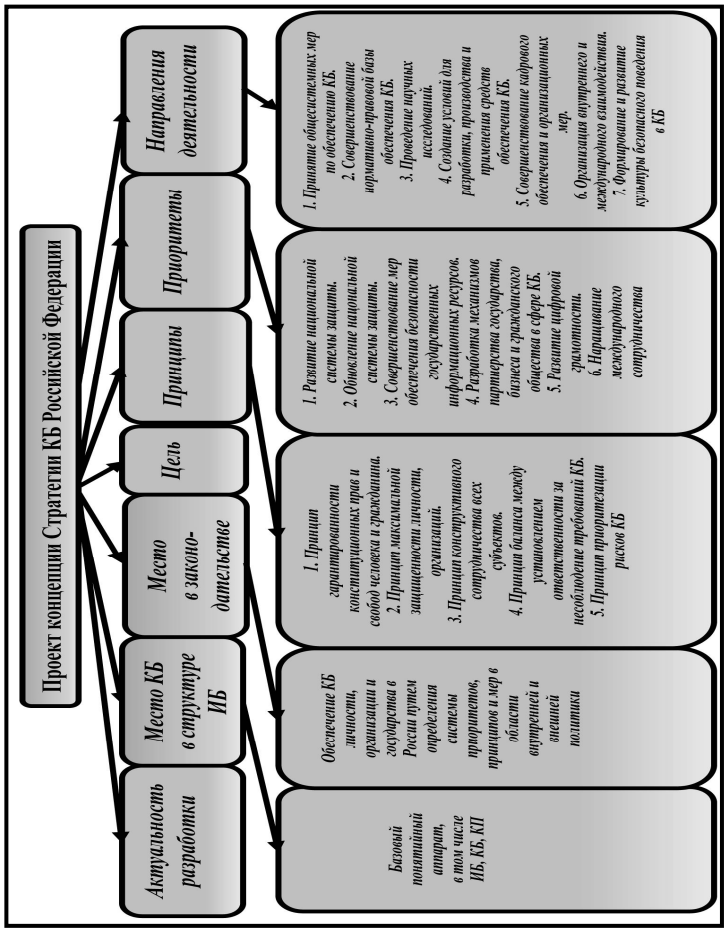

Рис. 2. Структура проекта концепции «Стратегии кибербезопасности Российской Федерации» (КБ – кибербезопасность, ИБ – информационная безопасность, КП – киберпространство)

Начиная с 1998 г. после внесения Россией на рассмотрение Первого комитета Генеральной Ассамблеи ООН проекта резолюции «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности»[12], принятого без голосования, *вопрос о проблемах и достижениях в сфере международной информационной безопасности* (МИБ) стоит на повестке дня ООН. Россия выносила документ с таким названием на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на протяжении целого ряда лет (6 ноября 2013 г. на 68-й сессии консенсусом принята выдвинутая Россией

[12] Резолюция A/53/576 // http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/360/01/PDF/N9836001.pdf?OpenElement.

очередная резолюция «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности»), и с каждым годом он получал все более широкую международную поддержку. В 2013 г. было достигнуто рекордное число соавторов российской резолюции – более 40. Коспонсорство документа приобретает подлинно глобальный характер, охватывая все регионы мира, включая страны БРИКС, ШОС, СНГ, а также ключевые латиноамериканские и азиатские государства.

На основании докладов Группы правительственных экспертов (ГПЭ) [13] по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности можно выделить основные риски и угрозы МИБ.

1. *Глобальные ИКТ стали ареной осуществления подрывной деятельности.* Ее мотивы – от демонстрации технического мастерства до хищения денежных средств и информации или действий, направленных на разжигание (эскалацию) конфликта с государством. К источникам угроз относятся негосударственные субъекты: преступные элементы и террористы, а также сами государства. ИКТ могут использоваться для нанесения ущерба информационным ресурсам и инфраструктурам.

2. *Многие вредоносные инструменты и методологии являются порождением усилий преступников и хакеров*. Растущие масштабы преступной деятельности повышают вероятность оказания вредного воздействия на ИКТ.

3. Одной из *основных угроз международной безопасности является использование информационных технологий* для *обмена, сбора, передачи информации, вербовки сторонников, организации подрывной деятельности и пропаганды.* В конечном счете ИКТ могут начать использоваться для совершения нападений.

4. *Государства разрабатывают ИКТ в качестве инструментов ведения войны, разведки и в политических целях*. Неопределенность в идентификации источника воздействия и отсутствие общепринятого понимания того, какие государственные меры в связи с этим приемлемы, могут создать риск нестабильности и неправильного восприятия угрозы.

5. В результате роста применения ИКТ *в критических инфраструктурах возникают новые уязвимые места и возможности для совершения подрывных действий*.

[13] ГПЭ впервые начала работу в 2004 г. Последний доклад представлен в ООН в 2013 г. ГПЭ включает представителей Белоруссии, Бразилии, Великобритании, Германии, Израиля, Индии, Италии, Катара, Китая, Республики Корея, России, США, Франции, Эстонии, Южной Африки и др.

6. *Внедрение вредоносных программ может привести к подрыву доверия к товарам и услугам, а также к бизнесу в целом.*

7. Одной из главных угроз глобальной сети и международной безопасности являются *различия в степени оснащенности ИКТ в разных странах.* Этот факт становится серьезной проблемой на пути создания безопасной и быстро восстанавливающейся цифровой среды.

8. Разработки мер по углублению сотрудничества требуют *сферы непреступного применения ИКТ транснационального характера*: риск неправильного восприятия воздействия в результате отсутствия общепринятого понимания международных норм, касающихся государственного использования ИКТ, может сказаться на принятии решения в кризисных ситуациях. Такие меры могут быть направлены на обмен информацией и передовыми методами, устранение последствий происшествий, создание доверия, снижение риска и повышение транспарентности и стабильности.

9. Обеспокоенность всех стран наряду с общепризнанными военно-политическими, криминальными и террористическими угрозами вызывают *попытки установления контроля над глобальным ИП через использование ИКТ*. При этом особую важность приобретает *вопрос уважения прав человека и основных свобод в ИП*. Однако соблюдение прав человека не должно противопоставляться другим важнейшим принципам международного права, таким как невмешательство во внутренние дела государств и уважение национального суверенитета.

10. Существующие соглашения включают нормы, касающиеся использования ИКТ государствами. С учетом особенностей МИБ со временем могут быть разработаны дополнительные нормы.

Исходя из этих данных, можно выделить основные направления международной деятельности по обеспечению МИБ.

1. Создание национальных и глобальных условий для разработки, производства и применения средств обеспечения МИБ.

2. Организация международного сотрудничества в сфере ИКТ.

3. Совершенствование кадрового обеспечения и организационных мер, обучение специалистов и проведение научных исследований в области информационной и кибербезопасности.

4. Обеспечение защиты ИКТ от вредоносного воздействия и уменьшение потенциального ущерба от атак на системы.

5. Защита общественной безопасности и бизнеса в сфере ИКТ.

6. Борьба с киберпреступностью и информационным терроризмом.

7. Защита информации и средств ее обработки в вооруженных силах для успешного осуществления сложных сценариев на всех уровнях командования.

8. Международная деятельность по предотвращению конфликтов в информационном пространстве в противовес подходам, предполагающим их легитимацию. В связи с этим исследовательский мандат ГПЭ целесообразно расширить на вопросы использования ИКТ в конфликтах и применимости международного права к действиям государств в ИП.

9. Разработка дальнейших шагов по укреплению доверия и прочих мер в целях снижения риска возникновения неправильного восприятия в результате дезорганизации или нарушений, связанных с применением ИКТ:

- продолжение диалога между государствами в целях обсуждения норм, касающихся государственного использования ИКТ, *сокращения коллективного риска и защиты критической национальной и международной инфраструктуры*;
- принятие мер по укреплению доверия, обеспечению стабильности и уменьшению рисков в связи с последствиями государственного использования ИКТ включая *обмен мнениями стран по вопросу об использовании ИКТ в конфликтах*;
- *осуществление обмена информацией о национальных законах и национальных стратегиях, технологиях, принципах и передовых методах обеспечения безопасности ИКТ;*
- определение мер оказания содействия созданию потенциала обеспечения информационной безопасности в менее развитых странах;
- выработка общей терминологии и определений в связи с положениями резолюции 64/25 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» Генеральной Ассамблеи ООН [14].

Решение проблем ИКТ в XXI в. зависит от успешного сотрудничества между партнерами, придерживающимися одинаковых убеждений, поэтому особую значимость приобретает не только развитие национальных законодательств в этой сфере, но и деятельность по созданию международной правовой базы по защите информационного пространства, позволяющей осуществлять совместные действия и создавать совместные механизмы. В этой области целесообразно прогнозировать следующие направления развития:

- создание правовых документов, обязывающих государства помогать «отстающим» странам развивать систему обеспечения информационной и кибербезопасности;

[14] Резолюция A/64/386. Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности // http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/538/56/PDF/N0953856.pdf?OpenElement.

- развитие правовой защиты критических инфраструктур по обеспечению МИБ;
- развитие международной правовой базы по использованию ИКТ в конфликтах;
- выработка и законодательное закрепление общих стандартов обеспечения кибербезопасности;
- создание единого процессуального законодательства по вопросам борьбы с киберпреступностью, информационным терроризмом и по предотвращению возможности кибервойны;
- ведение работы по правовому обеспечению МИБ бизнес-структур.