

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КРИЗИСА В КОНТРОЛЕ НАД ЯДЕРНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ И КАТАСТРОФИЧЕСКОГО ТЕРРОРИЗМА



INTERNATIONAL
LUXEMBOURG FORUM
ON PREVENTING
NUCLEAR CATASTROPHE

NTI 
BUILDING A SAFER WORLD



INTERNATIONAL
LUXEMBOURG FORUM
ON PREVENTING
NUCLEAR CATASTROPHE
■ www.luxembourgforum.org



**ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ
КРИЗИСА В КОНТРОЛЕ
НАД ЯДЕРНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ
И КАТАСТРОФИЧЕСКОГО
ТЕРРОРИЗМА**

ВТОРОЕ ИЗДАНИЕ

2017

УДК 341.1
ББК 67.5.02
П 71

П71 **Предотвращение кризиса в контроле над ядерными вооружениями и катастрофического терроризма** / Национальный институт корпоративной реформы. — 2-е изд. — М., 2017. — 104 стр.

ISBN 978-5-906532-06-0

УДК 341.1
ББК 67.5.02

Официальный интернет-сайт Международного Люксембургского форума: www.luxembourgforum.org
Официальный интернет-сайт фонда «Инициатива по снижению ядерной угрозы»: www.nti.org

ISBN 978-5-906532-06-0

© Международный Люксембургский форум
по предотвращению ядерной катастрофы, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

1. ПРЕДИСЛОВИЕ ПРЕЗИДЕНТА ЛЮКСЕМБУРГСКОГО ФОРУМА В. КАНТОРА.....	4
2. ПРЕДИСЛОВИЕ СОПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ДИРЕКТОРОВ ФОНДА «ИНИЦИАТИВА ПО СНИЖЕНИЮ ЯДЕРНОЙ УГРОЗЫ» С. НАННА	8
3. ЭСКАЛАЦИЯ ЯДЕРНОЙ РИТОРИКИ А. Арбатов	14
4. ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ КРИЗИС КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ А. Арбатов	23
5. КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ, СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И БУДУЩЕЕ Л. Брукс.....	33
6. ДАЛЬНЕЙШИЕ СОКРАЩЕНИЯ ЯДЕРНЫХ ВООРУЖЕНИЙ В. Дворкин.....	53
7. НОВЫЕ-СТАРЫЕ УГРОЗЫ КАТАСТРОФИЧЕСКОГО ТЕРРОРИЗМА С. Ознобищев	56
8. РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЯДЕРНОГО ТЕРРОРИЗМА А. Дьяков.....	69
9. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КАТАСТРОФИЧЕСКОГО БИОЛОГИЧЕСКОГО ТЕРРОРИЗМА Э. Вебер, К. Партемор.....	82

1. ПРЕДИСЛОВИЕ ПРЕЗИДЕНТА ЛЮКСЕМБУРГСКОГО ФОРУМА В. КАНТОРА

Совместная конференция представляет собой важный этап работы Люксембургского форума и фонда «Инициатива по снижению ядерной угрозы».

До этого мы взаимодействовали в различных форматах, в том числе в рамках двух круглых столов в Женеве и в Праге (в июне и декабре 2014 г.) с участием руководителей и представителей десяти основных международных организаций, связанных с контролем над ядерным оружием.

I. В сфере контроля над ядерным оружием сегодня сложилась беспрецедентная и очень тревожная ситуация. В части сокращения ядерных вооружений в настоящее время действует только один Пражский Договор СНВ, вступивший в силу в 2011 г. Бессрочный Договор между СССР и США о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) от 1987 г. подвергается жестким ударам с обеих сторон. И больше ничего нет.

Вспомним, что даже в периоды холодной войны в новейшей истории, и тем более после подписания каждого очередного договора о сокращении стратегических ядерных вооружений США и СССР/России, стороны без промедления приступали к переговорам по следующему договору.

Теперь этот крайне необходимый процесс прерван, причем это случилось еще до резкого обострения отношений между США и Россией вследствие событий в Украине и других причин. Это все больше препятствует укреплению режима ядерного нераспространения и потому имманентно повышает риск непреднамеренного или спровоцированного применения ядерного оружия в различных регионах мира.

За прошедшие пятьдесят лет главные ядерные государства США и СССР (а теперь Россия) проделали колоссальную работу по предупреждению несанкционированных, случайных пусков ракет с ядерными головными частями. В отношении этих двух стран, а также Великобритании, Франции и Китая можно быть относительно уверенными в том, что случайности исключены. Хотя стопроцентной гарантии в принципе не существует.

Однако в новых ядерных государствах — я имею в виду Пакистан, Индию, Северную Корею — вряд ли отработана такая же надежная система предотвращения случайностей. А со стороны КНДР нельзя полностью исключать и сознательную провокацию. При этом даже одиночное применение ядерного оружия способно вызвать непрогнозируемую эскалацию обмена ядерными ударами. Во многом это можно объяснить стиранием исторической памяти и частичной потерей накопленных знаний о катастрофических для человечества последствиях применения ядерного оружия, которые были унаследованы предыдущими поколениями от трагедии Хиросимы и Нагасаки.

В этих условиях обращение нашей конференции к лидерам США и России должно содержать призывы и конкретные предложения предпринять безотлагательные шаги в следующих направлениях:

1. **Во-первых**, приступить к переговорам по дальнейшим сокращениям стратегических наступательных вооружений, а также по согласованию режима прозрачности и контроля в отношении нестратегического ядерного оружия, как этого требует статья VI Договора по нераспространению ядерного оружия.

2. **Во-вторых**, разрешить противоречия по влиянию на стратегическую стабильность со стороны ПРО США/НАТО и Воздушно-космической обороны России стратегического высокоточного неядерного оружия, которые, как показывает наш анализ, не влияют на стратегическую стабильность баланса двух государств.
3. **В-третьих**, скорректировать сохраняющиеся со времен холодной войны условия применения стратегических наступательных вооружений США и России, а именно увеличить время принятия решений о пусках ракет, даже в случае получения информации от систем раннего предупреждения двух государств.

II. Достигнутое странами «шестерки» (Россией, США, Великобританией, Францией, Китаем и Германией) после многолетних изнурительных переговоров с Ираном всеобъемлющее соглашение положительно оценивается мировым сообществом. При этом процесс реализации достигнутых соглашений будет достаточно длительным, и многие эксперты не считают это соглашение вполне устойчивым (с учетом опыта взаимодействия с Тегераном). Большую неопределенность создает также его официальная позиция о возврате в полном масштабе к ядерной программе после истечения срока соглашения (10 – 14 лет).

III. Полагаю необходимым подчеркнуть постоянно нарастающие угрозы ядерного терроризма, формы которого могут быть самыми разнообразными: от подрыва «грязной» бомбы или разрушения ядерных объектов типа АЭС до натурального ядерного взрыва.

Вряд ли можно сомневаться в том, что ИГИЛ (организация, деятельность которой запрещена в Российской Федерации), располагая значительными финансовыми ресурсами, остановится на уже зафиксированном применении химического оружия и не будет стремиться получить компоненты радиологического, а потом, возможно, и ядерного оружия различного типа. Причем ИГИЛ в

этом отношении не одиноко, есть другие хорошо известные международные террористические организации, которые преследуют аналогичные цели.

В условиях жесткой конфронтации между Западом и Россией из-за кризиса в Украине, ростом военной напряженности между Западом и Россией, небывалого обострения проблемы беженцев в Европе, борьба с ядерным террором отошла, похоже, на задний план. Считаю, что это крайне опасно.

В связи с этим необходимо:

1. **Во-первых**, достигнуть согласия лидеров России и США, других ведущих государств о том, что противодействие ядерному терроризму должно быть высшим приоритетом обеспечения международной безопасности.
2. **Во-вторых**, безотлагательно активизировать сотрудничество по всем принятым ранее резолюциям Совета Безопасности ООН и другим документам ООН в сфере противодействия ядерному терроризму.
3. **В-третьих**, США, России, Европе, странам Ближнего Востока приложить все усилия в направлении тесной координации и расширения боевых действий против ИГИЛ и других террористических организаций.
4. **В-четвертых**, обеспечить предельно допустимое сотрудничество специальных служб и оперативных органов для выявления и пресечения попыток захвата террористами ядерных материалов и подготовки ядерных терактов.

Убежден в том, что по результатам конференции мы согласуем окончательный вариант Обращения к лидерам США и России. Надеюсь, что оно не останется без серьезного внимания, поскольку это Обращение будет направлено от имени известных и уважаемых во всем мире политических деятелей, имеющих колоссальный опыт анализа и решения насущных проблем международной безопасности.

2. ПРЕДИСЛОВИЕ СОПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ДИРЕКТОРОВ ФОНДА «ИНИЦИАТИВА ПО СНИЖЕНИЮ ЯДЕРНОЙ УГРОЗЫ» С. НАННА

Совместная конференция Международного Люксембургского форума по предотвращению ядерной катастрофы и фонда «Инициатива по снижению ядерной угрозы» на тему «Предотвращение кризиса в контроле над ядерными вооружениями и катастрофический терроризм» важна потому, что она напомнила о пользе диалога, в особенности сейчас, когда отношения между США и Россией находятся в упадке. Двухстороннее сотрудничество в значительной мере заморожено, каналов связи мало, и они разрознены. Как недавно Игорь Иванов написал в газете The Moscow Times, «наша общая готовность к совместным действиям не только не укрепилась, но, напротив, свелась к историческому минимуму». Если мы не сможем сообща изменить курс, то рискуем оставить нашим детям и внукам более опасный мир, чем тот, который мы унаследовали.

На пике напряженности во время холодной войны мы взаимодействовали, развивая открытый прямой диалог в военной и политической сферах, чтобы поддерживать стратегическую стабильность. Если тогда это у нас получилось, то почему это не получается сейчас?

Стоящие перед нами вызовы являются одновременно очевидными и опасными:

- 1) пагубное отсутствие доверия, которое подрывает сотрудничество между руководителями США и России;
- 2) агрессивная риторика по поводу ядерного оружия;
- 3) отсутствие согласованного процесса или повестки дня для дальнейших шагов по контролю над ядерным оружием и уменьшению ядерной опасности (и США, и Россия объявили о крупных и очень дорогостоящих программах модернизации ядерных сил: новые ракеты, подводные лодки, бомбардировщики);
- 4) практически полностью прекратилось сотрудничество в области ядерной безопасности в то время, когда нарастают угрозы со стороны террористических организаций;
- 5) эрозия ДОВСЕ тогда, когда для обеспечения стратегической стабильности и предотвращения кризисов по-прежнему необходимо четкое понимание намерений и доктрин вооруженных сил.

Нет сомнений в том, что большие разногласия по поводу Украины и Сирии нанесли значительный ущерб российско-американским отношениям, а также подорвали доверие в евроатлантическом регионе в целом. Эти разногласия привели к тому, что вооруженные силы были развернуты в непосредственной близости друг от друга, а опасность случайности или просчета выросла. Это очень рискованная ситуация для региона, в котором имеет место значительная концентрация как обычных, так и ядерных сил.

Алексей Арбатов недавно написал, что «великий парадокс нашего времени состоит в том, что с конца 1980-х годов число ядерных вооружений было сокращено почти на порядок, а угроза их применения в настоящее время выше, чем четверть века назад».

1. Кроме того, он поставил ряд вопросов, над которыми следует задуматься нашим лидерам:

2. Согласны ли до сих пор наши лидеры с тем, что в ядерной войне не может быть победителей?
3. Согласны ли до сих пор наши лидеры с тем, что стратегическая стабильность имеет важнейшее значение для наших двухсторонних отношений?
4. Могут ли наши лидеры договориться о сотрудничестве по вопросам, по которым имеется общность интересов, например, по обеспечению ядерной безопасности и борьбе против радикального экстремизма?
5. И могут ли наши лидеры отказаться от мышления по принципу «игры с нулевой суммой» времен холодной войны, чтобы укреплять нашу общую безопасность и уменьшать основные риски?

Я бы добавил еще один вопрос: способны ли наши лидеры и наши граждане признать, что мы живем в новую эпоху, когда национальные государства утратили монополию на оружие массового уничтожения и разрушения?

В итоге мы оказались в ситуации соревнования между возможностью сотрудничества и вероятностью катастрофы, и представляется, что сотрудничество в лучшем случае движется крайне медленно.

Как же мы могли бы начать восстанавливать хотя бы небольшую долю доверия и улучшать отношения? Позвольте высказать всего лишь несколько соображений.

1. **Во-первых**, видные руководители должны осознать, что авантюристическая риторика создает атмосферу, в которой могут возникнуть опасные недоразумения и просчеты, в том числе на всех уровнях структуры командования вооруженными силами. Как недавно напомнил нам Генри Киссинджер, «судьбы США и России остаются тесно взаимосвязанными».
2. **Во-вторых**, США и Россия должны восстановить и укрепить каналы связи. Мы больше не можем позволить себе рассматривать диалог в качестве козырной карты. «Вы нас расстроили, и в наказание

мы не будем с вами разговаривать» — это ненадежная стратегия для двух стран, которым принадлежит более 90 % ядерного оружия и соответствующих материалов во всем мире. Постоянный диалог необходим между нашими военными руководителями и нашими разведывательными службами. Совет Россия — НАТО должен быть задействован эффективно или распущен. Как бывший сенатор США я настоятельно рекомендую начать диалог между руководителями наших парламентов, что имело место даже во время холодной войны. Казалось бы, здравый смысл должен нам подсказать, что и для США, и для России контрпродуктивно вводить санкции против лиц и политиков, которые должны разговаривать друг с другом, а также чтобы обеспечивать безопасность граждан, которых они представляют.

3. **В-третьих**, США, НАТО и России следует расширять механизмы, которые снижают вероятность недоразумений между нами в военной сфере. Прошлогодние события в Турции, связанные с печальным инцидентом со сбитым российским бомбардировщиком, послужили мощным тревожным сигналом о том, что нам нужно снизить вероятность случайных инцидентов между самолетами НАТО и России, а также между их военными кораблями.
4. **В-четвертых**, США и России следует согласовать меры укрепления доверия для усиления стратегической стабильности и дальнейшего сокращения вероятности просчетов, включая интенсификацию контактов между военными. Кроме того, нам нужно более интенсивно задействовать созданные десятилетия назад центры по сокращению ядерной угрозы.
5. **В-пятых**, США и Россия должны сотрудничать в борьбе с ИГИЛ и насильственным экстремизмом. Угроза со стороны ИГИЛ непосредственно затрагивает ключевые национальные интересы наших обеих стран. В частности, Россия и США должны совместными усилиями исключить саму возможность приобретения ИГИЛ ядерного или радиологического оружия, или иных видов оружия массового уничтожения. Обе наши страны обладают техническим опытом и уникальными знаниями для того, чтобы возглавить такие

усилия. Мы ведем подобную работу в наших странах уже два десятилетия. Мне представляется, что такая миссия может проводиться в соответствии с мандатом, предусмотренным резолюцией 1540 Совета Безопасности ООН, а также в рамках «Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма». Но прежде всего нам следует на двусторонней основе проявить лидерство, разработав перечень первоочередных по важности действий, которые мы могли бы осуществить совместно, чтобы предотвратить катастрофический терроризм. Это настоятельно необходимо и должно быть приоритетной задачей.

6. **Наконец**, когда мы действительно работаем сообща, как это было недавно в случае соглашения с Ираном, мы должны научиться публично выражать нашу признательность. Это нужно для того, чтобы политические лидеры, СМИ и обычные граждане наших обеих стран говорили не только о разногласиях и противоречиях, но и о вопросах, по которым имеется общность интересов, а также о тех областях, в которых достигнуты успехи. Как недавно сказал Игорь Иванов, «мы должны определить области, где наши интересы совпадают, например, борьба с международным терроризмом, профилактика политического экстремизма, управление миграционными потоками и решение проблем беженцев, укрепление кибербезопасности и продовольственной безопасности, решение экологических проблем и согласование позиций по изменениям климата».

Когда доверие утрачено, его приходится восстанавливать шаг за шагом, совместными усилиями решая проблемы и уменьшая риски. Для этого, как мне представляется, следует в первоочередном порядке выполнить две задачи:

- 1) во-первых, необходимо, чтобы обе наши страны и наши партнеры в регионе сотрудничали в деле выполнения положений минских соглашений (Минск-2) в полном объеме;
- 2) во-вторых, все стороны должны добросовестно предпринять усилия по обеспечению действенного соблюдения «Соглашения о прекращении боевых действий в Сирии».

В позитивном ключе следует отметить, что когда США и Россия действительно сотрудничают по региональным или глобальным проблемам, они могут добиваться значительных результатов во благо обеих наших стран, да и всего мира. Чтобы избежать катастрофы, мы должны сделать выбор в пользу сотрудничества, а не противостояния. Как сказал бывший министр обороны США Боб Гейтс, «одной холодной войны было достаточно».

3. ЭСКАЛАЦИЯ ЯДЕРНОЙ РИТОРИКИ

*Алексей Арбатов*¹

В ходе украинского кризиса в политический обиход вернулись рассуждения о возможности применения ядерного оружия, что является базисом для стратегии ядерного сдерживания. В августе 2014 г. в одном из интервью Владимир Путин заявил: «Наши партнеры... должны всегда иметь в виду, что с Россией лучше не связываться. Я напомню, что Россия является одной из крупнейших ядерных держав. Это не просто слова, это реальность, и, более того, мы укрепляем наш потенциал ядерного сдерживания»². На эту тему появились многочисленные высказывания и публикации российских должностных лиц, независимых специалистов и журналистов. Они предлагают дополнить Военную доктрину РФ положениями о боевом применении ядерного оружия в локальных столкновениях, в качестве средства «превентивных» действий, для «демонстрации решимости» и в целях «деэскалации

конflikта»³. Послы и ведущие телекомментаторы начали публично грозить Европе ядерными ударами, а Америке — превратить ее «в ядерную пыль». К сожалению, официальные власти ни разу не дезавуировали такие демарши, что воспринимается как негласное одобрение.

В Соединенных Штатах высокопоставленные представители администрации стали заявлять о необходимости готовиться к вооруженному конфликту с обновленной российской армией, а специалисты — призывать к наращиванию ядерных сил в Европе⁴. Министр обороны США Эштон Картер объявил возможные ответные меры на новые ядерные системы России: «Диапазон возможностей, которыми располагает министерство обороны, включает: меры активной обороны от крылатых ракет промежуточной дальности наземного базирования, возможности нанесения ответного удара по вооруженным силам противника в случае атаки крылатых ракет промежуточной дальности наземного базирования, уравнивание возможностей по нанесению ударов Соединенными Штатами и их союзниками... Ответ США должен ясно показать России, что если она не вернется к соблюдению наших требований, то ее безопасность станет хуже, чем сегодня»⁵. По поводу сообщения президента Путина о российском плане развертывания в 2015 г. сорока новых межконтинентальных ракет генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг сказал: «Это бряцание ядерным оружием, которым занимается Россия, совершенно необоснованно»⁶.

По сообщениям печати, в Калининградской области были развернуты российские оперативно-тактические ракеты «Искандер»,

1 Алексей Арбатов — заместитель председателя Организационного комитета Международного Люксембургского форума, член Совета директоров фонда «Инициатива по снижению ядерной угрозы», руководитель Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова (ИМЭМО) РАН, академик РАН (Россия).

2 Качевский В. Зарубежные СМИ: Путин угрожает Западу ядерным оружием [Электронный ресурс]//Информационное агентство «The Russian Times». М., 29 августа 2014. <http://therussiantimes.com/news/12416.html>.

3 См. Бойцов М. Ф. Терминология в военной доктрине//Независимое военное обозрение. М., 31 октября 2014; Сивков К. Право на удар//Военно-промышленный курьер. М., 5 марта 2014.

4 Marshall T. C. Hagel, Jr. Praises Army's Strength, Resilience. Available at: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=123425> (accessed 19 January 2015).

5 Bennett J. T., McLeary P. Carter Strikes Forceful Tone on Russia (February 9, 2015). Available at: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/congress/2015/02/09/ash-carter-russia-chinacyber/23130705/> (accessed 26 April 2015).

6 Цит. по: Владимир Дворкин. Ядерный психоз: кому он нужен? [Электронный ресурс]//Московский Центр Карнеги. М., 14 июля 2015 г. <http://carnegie.ru/publications/?fa=60692>.

а в Крым переброшены дальние бомбардировщики Ту-22М. А США демонстративно перебазировали два стратегических бомбардировщика В-2 в Великобританию и планируют разместить ядерные авиабомбы В-61-12 усовершенствованной модификации в хранилище тактического ядерного оружия США в Германии.

Обмен риторическими выпадами и практические действия держав не на шутку взволновали общественное мнение и политические круги Запада. Там постоянно задаются вопросом, является ли ядерная тема пропагандистской кампанией Москвы или отражает ее реальные планы и намерения. Что касается российского общества, то часть его испугана возрождением угрозы ядерной войны, тогда как большинство (по опросам, около 60 %) поддерживает наступательный настрой руководства в качестве признака возрождения России как решительной ядерной сверхдержавы.

Ныне Россия и Запад по-разному оценивают свои отношения в 1990-е гг. Однако, так или иначе, несомненно, что в тот период безопасность как России, так и США с их союзниками была беспрецедентно высокой относительно традиционной и самой страшной угрозы — большой войны между ведущими державами. Эта опасность на протяжении столетий тяготела над Европой и остальным миром, а после 1945 г. обрела еще и устрашающее ядерное измерение. С начала 1990-х гг. два десятилетия международной расслабленности и переноса внимания на экономику и угрозы нового типа стали причинами того, что политики, большинство экспертов и общественность в России и на Западе забыли об оставшемся в мире ядерном оружии.

Поскольку вероятность военного столкновения великих держав и их союзов практически свелась к нулю, их ядерные потенциалы были вынесены как бы за скобки текущих политических забот. Правда, в количественном отношении ядерные силы сторон были существенно (почти на порядок) сокращены путем договоров и односторонних мер. Но и оставшихся вооружений хватало

для уничтожения человеческой цивилизации. Однако эта тема стала уделом узкой и изолированной группы военных и гражданских специалистов. Вне зоны общественного внимания создавались новые системы оружия и эволюционировали планы их боевого применения, причем, в отличие от прежних времен, они не становились предметом больших политических дебатов.

подавляющее большинство живущих ныне людей, включая государственных деятелей разного ранга, пришли в рабочее состояние после окончания холодной войны. У них нет опыта прежних поколений, которые пережили череду опаснейших кризисов, когда глобальная война становилась реальным следующим этапом развития событий (Суэцкий кризис 1957 г., Берлинский 1961 г., Карибский 1962 г., Ближневосточный 1973 г.). Советские и американские лидеры того времени на собственном опыте узнали, что такое «кризисное управление» в ядерный век. Решения приходилось принимать в условиях крайнего эмоционального стресса, дефицита времени и противоречивой информации о событиях. Когда вооруженные силы готовились к войне, любая случайность могла повлечь потерю контроля над ситуацией. К счастью, прежние лидеры сумели избежать непоправимого и осознать жесткие пределы использования ядерного оружия в политике, не говоря уже о войне.

Советские, американские и европейские лидеры, пройдя через тяжелые испытания, приложили огромные усилия для предотвращения глобальной катастрофы. Это нашло отражение как в договорах по ограничению вооружений, так и в специальных документах, заключавших в себе общее понимание проблем безопасности в ядерный век. Так, в мае 1972 г. между СССР и США было подписан документ «Основы взаимоотношений между СССР и США», в котором говорилось: «Важное значение СССР и США придают предотвращению возникновения ситуаций, могущих вызвать опасное обострение отношений между ними. Исходя из этого, они будут делать

все возможное, чтобы избежать военной конфронтации и предотвратить возникновение ядерной войны»⁷. Через год, в июне 1973 г., две сверхдержавы заключили специальное «Соглашение между СССР и США о предотвращении ядерной войны», в котором прямо указывалось, «что ядерная война имела бы опустошительные последствия для человечества». В связи с этим Советский Союз и Соединенные Штаты заявили, «что целью их политики является устранение опасности ядерной войны и применения ядерного оружия... В соответствии с этим Стороны соглашаются, что они будут действовать так, чтобы предотвратить возникновение ситуаций, способных вызвать опасное обострение их отношений... исключить возникновение ядерной войны между ними»⁸.

Этим духом были проникнуты дальнейшие советско-американские отношения, несмотря на продолжавшуюся холодную войну и периодические кризисы того периода. В следующем десятилетии по итогам саммита в Женеве (1985 г.) в совместном заявлении было подтверждено обоюдное понимание того, что «ядерная война никогда не должна быть развязана. В ней не может быть победителей... Любой конфликт между СССР и США может иметь катастрофические последствия»⁹. В преамбуле Договора СНВ-I от 1991 г. эти положения были закреплены юридически обязывающим образом.

Примечательно, что то были не просто политические декларации. В 1990 г. накануне заключения упомянутого Договора стороны подписали Совместное заявление, в котором политическая цель предотвращения ядерной войны была транслирована в военные категории в виде концепции стратегической стабильности. Под ней согласились понимать такое состояние стратегических

отношений, при котором устраняются «стимулы для нанесения первого удара». Стабильность предполагалось укреплять путем сокращения стратегических вооружений, причем через «уменьшение концентрации боезарядов на стратегических носителях» и «оказание предпочтения средствам, обладающим повышенной живучестью», а также учитывая «соответствующую взаимосвязь между стратегическими наступательными и оборонительными вооружениями»¹⁰.

Похоже, что нынешние государственные руководители мало осведомлены по части того исторического опыта и безразличны к нему. Они пришли в условиях беспрецедентного ослабления международной напряженности и крупных достижений в контроле над вооружениями, воспринимают их как должное и порой склонны весьма небрежно обходиться с этим наследием. Между поколениями образовался двадцатилетний разрыв в понимании специфики ядерного оружия и его роли в политике и войне. Сегодня это чревато немалыми опасностями, когда из-за небывалого обострения напряженности ядерное оружие вернулось на авансцену отношений великих держав.

В связи с этим возникают некоторые вопросы к руководителям великих держав. Раньше ответ на них был самоочевиден, но сейчас, спустя двадцать лет забвения данной темы, эти вопросы вызывают большие истораживающие разночтения.

Прежде всего, считают ли лидеры по-прежнему, что в ядерной войне не может быть победителей? То обстоятельство, что суммарное количество ядерных вооружений России и США, по некоторым подсчетам, за несколько десятилетий снизилось примерно с пятидесяти до семи тысяч боезарядов¹¹, сужает возможность ударов по военным целям, но никак не уменьшает потенциал уничтожения мирных жителей и экономики, сосредоточенных

7 Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics (May 29, 1972). Available at: // <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3438> (accessed 11 November 2015).

8 Agreement Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Nuclear War (June 22, 1973). Available at: // <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/prevent1.html> (accessed 18 November 2015).

9 Holdren J. P., Rotblat J. Strategic Defence and the Future of the Arms Race. London. June. 1987. P. 77.

10 Soviet-United States Joint Statement on Future Negotiations on Nuclear and Space Arms and Further Enhancing Strategic Stability (June 1, 1990). Available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18541> (accessed 29 November 2015).

11 R. Thakur, G. Evans. Nuclear Weapons: the State of Play. Australian National University, 2015. P.18.

в нескольких десятках больших городов. Гипотетический обмен массированными ударами повлек бы десятки миллионов убитых с обеих сторон в первые несколько часов войны, а в последующие дни и недели — катастрофу для остального мира. Ни американская ПРО, ни российская воздушно-космическая оборона, ни высокоточные обычные вооружения, включая перспективные системы в рамках концепции «Быстрого глобального удара», не в состоянии сколько-нибудь заметно изменить такой итог.

Далее, допускают ли государственные деятели, что первый ядерный удар, по определению более мощный, чем ответный, способен предоставить реальные стратегические преимущества, если ответный удар выживших сил противника может в любом случае уничтожить основные административно-промышленные центры инициатора войны?

Советники могут убеждать политическое руководство, что упреждающий ядерный удар — в силу его большей мощи и надежного функционирования системы управления — наименьшее зло и необходимый выбор, если станет ясно, что война неизбежна. Но понимает ли политическое руководство, что неизбежной ядерную войну делает именно первый ядерный удар и ничто иное? Все остальные сведения могут быть ошибочными: оперативное развертывание стратегических сил противника для первого и для ответного удара отличить почти невозможно. Даже информация со спутников и радаров предупреждения о ракетном нападении может быть ложной тревогой, как много раз оказывалась в прошлом. В условиях кризиса при переводе ядерных сил в повышенную готовность такой сбой может оказаться роковым.

Еще вопрос: призывая постоянно к поддержанию «стратегической стабильности», подразумевают ли руководители России и США, как раньше, что она означает такое состояние стратегических отношений двух держав, при котором не существует стимулов к первому удару (поскольку ни одна из сторон не может

избежать неприемлемого ущерба от ответного удара), как было определено в Совместном заявлении от 1990 г.?

И последний вопрос: считают ли государственные руководители, что ограниченный ядерный удар может стать рациональным выбором в условиях локального вооруженного конфликта? Осознают ли они, что в столкновении с ядерными державами ответом на такой шаг будет, скорее всего, не «деэскалация», а ответное применение ядерного оружия, которое практически неизбежно повлечет быструю и неконтролируемую эскалацию вплоть до обмена массированными стратегическими залпами?

На Валдайском форуме в октябре 2015 г. президент Путин высказался по упомянутым темам: «С появлением ядерного оружия стало понятно, что в глобальном конфликте не может быть победителя. Итог мог быть только один — гарантированное взаимное уничтожение... Кстати, поколение мировых лидеров 50, 60, 70 и даже 80-х годов действительно относилось к использованию военной силы как к исключительной мере. И в этом плане они вели себя ответственно, взвешивая все обстоятельства и возможные последствия»¹². Расчеты на то, «что в мировом конфликте вновь достижима реальная победа одной из сторон без необратимых, неприемлемых... последствий для победителя» Путин охарактеризовал как «иллюзию», влекущую опасную «девальвацию» сдерживающего эффекта ядерного оружия.

Эти высказывания следует всячески приветствовать. Конечно, хотелось бы услышать с высшего уровня прямые и однозначные положения, определяющие сегодняшнее отношение российского руководства к данному вопросу, но и в косвенной форме высказанные соображения весьма своевременны. Желательно также, чтобы они соизмерялись с программами развития ядерных вооружений, практикой военных учений и инициативами по контролю над вооружениями. Впрочем, очевидно, что такие меры могут

¹² Заседание Международного клуба «Валдай» [Электронный ресурс]//Официальный сайт Президента России. М., 22 октября 2015. <http://kremlin.ru/events/president/news/50548>.

строиться только на взаимной, двусторонней, а в последующем — многосторонней основе.

Со стороны американского руководства на эту тему давно не было авторитетных заявлений, поскольку там, возможно, недопустимость ядерной войны считается самоочевидной. Однако, учитывая огромную важность и всю нынешнюю остроту темы, публично выраженная реакция президента США на указанную тему была бы весьма уместна.

Ядерное оружие — это материальная реальность нашего времени и обозримого будущего. Но это оружие — не эффективный инструмент политики и войны, а, образно говоря, «пояс шахида», которым привязаны друг к другу ядерные державы. Он требует величайшей осторожности и ответственности в обращении. Это относится как к официальным заявлениям, так и к практическим действиям: учениям войск, демонстративным полетам и запускам ракет, экспериментам с повышением уровня готовности сил и средств, развертыванию ядерных вооружений в тех или иных районах.

В условиях глобальной конфронтации и непримиримых конфликтов холодной войны государственные деятели того времени нашли в себе мудрость и волю, чтобы избежать ядерного апокалипсиса. Тем более это необходимо сейчас, в условиях полицентричного мира, глобализации и наличия общих угроз безопасности. Как бы ни были остры текущие противоречия между Россией и Западом, ядерное измерение должно быть полностью исключено из их отношений, кроме как в качестве латентного «страхового полиса безопасности» в четких рамках общего понимания стратегической стабильности и соглашений по контролю над вооружениями.

Москве и Вашингтону стоит совместно подтвердить на высшем уровне прежнее обоюдное понимание невозможности победы в ядерной войне и необходимости ее предотвращения. Может быть, именно с этой фундаментальной темы следовало бы начать процесс нормализации российско-американских отношений.

4. ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ КРИЗИС КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Алексей Арбатов

С окончанием холодной войны количество ядерных вооружений в мире уменьшилось в пять-шесть раз (возможно, что и на порядок — в зависимости от методов подсчета). Тем не менее, система договоров и процесс переговоров в сфере контроля над ядерными вооружениями переживает глубокий кризис, который может привести к новой масштабной гонке вооружений, разрушению режимов ядерного нераспространения и ослаблению международных стандартов в области безопасности хранения и использования ядерных материалов.

Не только ослабление юридически обязывающих ограничений на ядерное оружие, но и тупик, в который зашли соответствующие переговоры, лишил российского и американского лидеров важного канала стратегической коммуникации. В прошлом этот канал способствовал формированию у них единого понимания сущности и правил взаимного ядерного сдерживания, ограниченной полезности ядерного оружия и опасности эскалации кризисов. Теперь какое-либо совместное понимание стратегической стабильности исчезло. На фоне высокой военно-политической напряженности между Россией и НАТО после украинского кризиса это создает — впервые за три десятилетия — реальную опасность

в обозримом будущем боевого применения ядерного оружия, в результате случайности или террористического акта.

Совмещением ратификации в 2011 г. нового (Пражского) Договора об ограничении и сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-III от 2010 г.) за пять лет не было проведено никаких переговоров по возможному последующему договору о сокращении ядерных вооружений. Это составляет разительный контраст с прошлым, даже со временами холодной войны, когда каждый раз после заключения какого-либо договора стороны незамедлительно приступали к переговорам о следующем договоре. Причем обе стороны имели заранее подготовленные планы для такого очередного шага.

Россия принципиально возражает против возобновления таких переговоров из-за программы противоракетной обороны (ПРО) США/НАТО. После отказа США в 2002 г. от Договора по ПРО все российско-американские переговоры о совместной разработке системы противоракетной обороны провалились. В качестве условия для следующего Договора о СНВ Россия выдвинула требование о «юридически обязывающих гарантиях» того, что создаваемая США и НАТО система ПРО не ослабит российский стратегический потенциал ядерного сдерживания, что означало бы технические ограничения на создаваемую систему. Вашингтон отверг какие бы то ни было согласованные ограничения на свою программу ПРО. В свою очередь, США настаивают на включении в любой будущий Договор о СНВ тактических ядерных вооружений, на что Россия совершенно не согласна, выдвигая в качестве предварительного условия требование о выводе из Европы всех американских тактических атомных бомб.

Повторение этих позиций превратилось в привычное занятие, но, по-видимому, реальным препятствием на пути прогресса в сфере контроля над ядерными вооружениями является то, что из-за международных и внутренних политических проблем ни одна из сторон не считает возобновление переговоров политическим приоритетом.

В 2011 — 2012 гг. Россия приступила к созданию своей собственной масштабной системы стратегической обороны, интегрированной в программу и силы Воздушно-космической обороны, а также к реализации большого пакета (семь видов) наступательных ракетных систем наземного и морского базирования для того, чтобы значительно снизить эффективность любых проектируемых оборонительных систем США. Как следствие, Вашингтон планирует через несколько лет начать свой собственный цикл расширенной модернизации стратегических ядерных сил: разработку и развертывание стратегического бомбардировщика нового поколения, ракетных систем наземного и морского базирования и крылатых ракет большой дальности воздушного базирования (запускаемых вне зоны действия ПВО противника). Затянувшаяся пауза в переговорах усиливает неопределенность относительно стратегической стабильности после 2021 г., когда истечет срок действия нового Договора о СНВ и две державы могут снова ввязаться в гонку ядерных вооружений.

Сенат США все еще не ратифицировал один из основных международных договоров по ядерной проблематике — Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), хотя прошло два десятилетия с момента его торжественного заключения. При этом США обвиняют Россию в нарушении Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) от 1987 г. В связи с этим республиканцы в Конгрессе США требуют расторгнуть этот договор и даже выйти из нового Договора о СНВ¹³.

В свою очередь российские политики обвиняют американцев в несоблюдении Договора РСМД¹⁴. Многочисленные

13 The Russian Aggression Prevention Act — Section by Section. Available at: http://www.corker.senate.gov/public/_cache/files/9fb69acf-ec5a-4398-9721-6321a9e14cd/Section%20by%20Section%20-%20Russian%20Aggression%20Prevention%20Act%20-%20043014.pdf (accessed 11 February 2016); Starr S. «The Russian Aggression Prevention Act» (RAPA): A Direct Path to Nuclear War with Russia. Available at: <http://www.globalresearch.ca/the-russian-aggression-prevention-act-rapa-a-direct-path-to-nuclear-war-with-russia/5397171> (accessed 11 February 2016); Иванов А. Америке не нужен мощный ядерный забор // Независимое военное обозрение. М., 19 декабря 2014.

14 Meeting of the Valdai International Discussion Club. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50548> (accessed 11 February 2016); Договор по РСМД не может действовать бесконечно, заявил Иванов [Электронный ресурс] // РИА Новости. М., 21 июня 2013.

неправительственные аналитики предлагают отказаться от нового Договора о СНВ, ДВЗЯИ и даже выйти из Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)¹⁵.

Не только эти две ядерные сверхдержавы, но и другие страны, обладающие ядерным оружием, как и раньше, отнюдь не стремятся присоединиться к процессу разоружения. Великобритания, Франция и Китай, которые, согласно пункту 3 Статьи IX ДНЯО¹⁶, являются «законными» обладателями ядерного оружия, не согласились ни на какое юридически обязывающее ограничение ядерного оружия. Напротив, эти государства по-прежнему требуют от России и США (которые обладают почти 90 % мирового ядерного арсенала) провести сокращения до уровней, близких к их собственным, в качестве предварительного условия для начала многостороннего процесса разоружения.

Официальная позиция России заключается в том, что любые дальнейшие сокращения ядерных вооружений должны распространяться на все прочие страны с ядерным оружием¹⁷, но, по всей видимости, остались непродуманными такие вопросы, как последовательность, концепция (квоты, пропорциональность, паритет, стабильность), предмет (классы и типы вооружений) или требования к проверке многостороннего ядерного разоружения.

Процесс ядерного разоружения зашел в тупик, но и режим нераспространения ОМУ находится не в лучшем состоянии, несмотря на успешную ядерную сделку с Ираном в 2015 г. Конференция по рассмотрению действия ДНЯО, прошедшая незадолго до ее заключения, снова окончилась провалом. Северная Корея наращивает свой ядерный потенциал (после выхода из ДНЯО в 2003

¹⁵ Брезкун С. Договоры должны соблюдаться, но лишь с добросовестным партнером//Независимое военное обозрение. М., 22 августа 2014.

¹⁶ Пункт 3 статьи IX ДНЯО гласит, что «государством, обладающим ядерным оружием, является государство, которое произвело и взорвало ядерное оружие или другое ядерное взрывное устройство до 1 января 1967 года».

¹⁷ Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov's Response to a Rossiya Segodnya Question on the Future of Russian-US Nuclear Reduction Talks. Available at: http://www.mid.ru/en/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBbj4Z6e8/content/id/2064261 (accessed 11 February 2016).

г. в нарушение положений о выходе из Договора) и провела пять ядерных взрывов и многочисленные испытания ракет все возрастающей дальности. Это ужасающая демонстрация того, насколько бессильными оказались великие державы и Совет Безопасности ООН в деле обеспечения соблюдения норм нераспространения ОМУ.

Переговоры по Договору о запрещении производства расщепляющихся материалов в военных целях вот уже много лет не двигаются с места, и их перспективы представляются безрадостными. Программа Нанна — Лугара по совместному уменьшению угрозы путем ликвидации российского ядерного и химического оружия, а также вывода из эксплуатации атомных подводных лодок завершилась в 2013 г. В следующем году Россия и США приняли решение о прекращении сотрудничества в сфере защиты и обеспечения безопасности ядерных объектов и материалов. В 2016 г. Москва впервые отказалась от участия в очередном (четвертом) саммите по ядерной безопасности в Вашингтоне. Дальнейшее распространение ядерных материалов и технологий, а также ослабление соответствующей защиты превратят их в более легкую добычу для международных террористов.

Следовательно, имеющее сейчас место возрождение многих черт холодной войны в отношениях между Россией и Западом, сколь бы вредоносным оно ни было, не следует рассматривать как причину кризиса в области контроля над ядерным оружием. Кризис начался гораздо раньше, в конце 1990-х гг., и стал очевидным в 2011 г. в ходе обсуждения в американском Сенате и российской Государственной думе ратификации нового Договора о СНВ и после того, как не было достигнуто соглашение по вопросам противоракетной обороны. Поэтому было бы неправильным ждать снижения существующей международной напряженности, сколь бы желательным это ни было. Кризис в области контроля над ядерным оружием надлежит устранять незамедлительно и без оглядки на другие факторы. На самом деле, соответствующие

инициативы могут способствовать общей деэскалации политической и экономической конфронтации между Россией и Западом.

В настоящее время самым слабым звеном в системе контроля над ядерным оружием является Договор РСМД. Его расторжение одной или обеими сторонами может вызвать цепную реакцию, которая приведет к полному развалу системы контроля над ядерным оружием. Споры вокруг Договора РСМД усиливались с 2007 г. и достигли апогея в июле 2014 г., когда президент Барак Обама выступил с официальным заявлением, в котором обвинил президента Владимира Путина в нарушении договора.

Помимо политических аспектов кризиса следует отметить несколько спорных вопросов, два из которых являются наиболее серьезными в техническом отношении и требуют конкретных решений. В частности, Вашингтон обвиняет Москву в проведении испытаний крылатой ракеты наземного базирования Р-500 с дальностью стрельбы более 500 км с использованием пусковой установки оперативно-тактической ракеты «Искандер»¹⁸, что запрещено Договором РСМД. В свою очередь Россия обвиняет США в том, что они планируют разместить в Румынии и Польше (соответственно в 2016 и 2018 гг.) системы ПРО с ракетами-перехватчиками SM-3 Block IIА. В настоящее время эти ракеты установлены на боевых кораблях США в универсальных установках вертикального пуска Mark 41, в которых также устанавливаются крылатые ракеты морского базирования (КРМБ) большой дальности «Томагавк». И Москва обеспокоена возможностью скрытной замены ракет-перехватчиков SM-3 на эти наступательные ракеты. Следовательно, планы НАТО в области ПРО можно рассматривать как техническое нарушение Договора РСМД, так как Договор запрещает размещение не только ракет, но и соответствующих пусковых установок для ракет наземного базирования (Статьи IV и V).

¹⁸ Эти самоходные пусковые установки также используются для запуска оперативно-тактических баллистических ракет «Искандер» меньшей дальности.

Несмотря на то, что пусковые установки системы ПРО в Румынии и Польше будут внешне отличаться от корабельных установок вертикального пуска, Россия не сможет убедиться в том, что эти отличия будут функционально обусловленными (т. е. технически не позволят провести с них запуск КРМБ «Томагавк»). Нет необходимости говорить о том, что стороны отрицают обоснованность взаимных обвинений.

В прошлом подобные разногласия можно было довольно просто уладить в Специальной контрольной комиссии, созданной согласно Договору для разрешения именно таких вопросов (Статья XIII). Однако беспрецедентная эскалация напряженности между Россией и Западом существенно затрудняет поиск компромисса. Кроме того, в отличие от своих американских коллег, некоторые высокопоставленные российские государственные деятели, а также многочисленные эксперты и политики годами выражали свое негативное отношение к Договору РСМД, усиливая таким образом подозрения и обвинения со стороны США.

Опасно, в частности, и то, что размещение американских ракет-перехватчиков SM-3 в Румынии и Польше усилит аргументы тех в России, кто выступает за выход из Договора РСМД хотя бы в качестве политического жеста. Это значит, что для устранения подобной возможности нужно найти дипломатическое решение упомянутых выше технических вопросов.

Например, в дополнении к Договору РСМД можно было бы договориться о том, что Россия будет иметь право проводить на месте инспекции с коротким сроком уведомления. Это позволит убедиться в том, что на пусковых установках в Румынии и Польше стоят ракеты-перехватчики SM-3, а не крылатые ракеты «Томагавк» (которые, разумеется, выглядят совсем иначе). Очевидно, что при этом понадобится и согласие этих двух стран — членов НАТО. В обмен на это Россия могла бы взять на себя обязательство принимать подобные инспекции в районах размещения пусковых установок оперативно-тактических ракет «Искандер»,

оснащенных крылатыми ракетами, для проверки того, что их дальность стрельбы не превышает 500 км. Доказательством при такой проверке может служить объем топливных баков, который на ракетах повышенной дальности больше, чем на ракетах меньшей дальности.

Не стоит питать иллюзий, что такое или аналогичные технические решения окажутся достаточными для спасения Договора РСМД и возобновления процесса контроля над вооружениями в других областях. Для успеха дипломатических усилий требуются позитивные политические сдвиги в отношениях между Россией и Западом.

При условии деэскалации нынешнего американо-российского кризиса сторонам следует приступить к развязыванию узла военно-технических проблем, которые до сих пор блокировали всякий прогресс в области контроля над ядерными вооружениями. Подобный подход позволил Советскому Союзу и США выбраться из тупика на переговорах по ядерному и космическому оружию в середине 1980-х гг. Разделение основных тем переговоров тогда открыло путь к Договору РСМД и Договору ОСВ-I.

Вместо заключения нового договора по ПРО или разработки совместной системы противоракетной обороны (что еще менее реально) можно было бы прибегнуть к такому временному решению, как заключение ряда соглашений о мерах укрепления доверия. Например, Вашингтон мог бы вновь представить России свое предложение от 2011 г. по мониторингу испытаний ракет-перехватчиков SM-3. Это послужило бы гарантией того, что данная система не предназначена для перехвата российских ракет на активном участке полета. Именно этот аспект больше всего беспокоит Москву в связи с размещением американской системы ПРО вблизи российской территории (в Румынии, Польше, на боевых кораблях в окружающий моря).

Что касается долгосрочной американской программы ПРО, которая имеет открытое продолжение и потому вызывает

обеспокоенность у России, то можно было бы разработать некоторые гарантии: взаимно согласованная география размещения систем ПРО за пределами национальных территорий, разработка разграничения между вызывающей дестабилизацию обороной от стратегических сил друг друга и способствующими стабильности системами ПРО против ракет государств-изгоев. Само собой разумеется, что любое подобное соглашение должно будет основываться на принципе взаимности (что затронет российскую систему воздушно-космической обороны) и содержать стандартное положение о выходе из него.

Помимо этого Москва обеспокоена по поводу высокоточных обычных ракет большой дальности, главным образом разрабатываемых в рамках американской концепции «Быстрый глобальный удар», что предположительно может обеспечить наличие контрсилового потенциала в отношении российских стратегических сил. Последние несколько лет разработка таких систем неоднократно упоминалась как препятствие на пути к любому последующему договору о СНВ¹⁹. Одно из возможных решений могло бы заключаться во включении будущих гиперзвуковых ракетопланов в следующее соглашение о сокращении стратегических вооружений вместе с адекватным их определением. Подобное в новом Договоре о СНВ отсутствует, однако Договор создает полезный прецедент, поскольку накладывает ограничения на все стратегические баллистические ракеты независимо от типа боеголовки. Такое соглашение строго ограничивало бы количество единиц нового класса вооружений, превращая их в неэффективный контрсиловой инструмент.

Осуществление указанных выше решений содействовало бы следующему шагу в деле сокращения на двусторонней основе американских и российских стратегических сил после 2021 г.

¹⁹ Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov' Response to a Rossiya Segodnya Question on the Future of Russian-US Nuclear Reduction Talks. Available at: http://www.mid.ru/en/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBbj4Z6e8/content/id/2064261 (accessed 11 February 2016).

(например, приблизительно до уровня в одну тысячу развернутых стратегических боеголовок, при этом желательно с более реалистичными правилами засчета ракет и бомбардировщиков). В свою очередь, новое соглашение о стратегических вооружениях могло бы способствовать прогрессу по другим направлениям контроля над вооружениями (таким как тактическое ядерное оружие, отказ от размещения вооружений в космическом пространстве, контроль над обычными вооруженными силами в Европе, участие третьих государств в ограничении ядерного оружия и т. д.), ядерному нераспространению, а также обеспечению безопасности ядерных объектов и материалов.

5. КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ, СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И БУДУЩЕЕ

*Линтон Брукс*²⁰

Контроль над вооружениями — это не самоцель. Скорее, он представляет собой один из инструментов обеспечения национальной безопасности, который повышает безопасность, прежде всего, благодаря укреплению стратегической стабильности. В настоящей работе представлен анализ теоретических возможностей и текущей осуществимости контроля над вооружениями для повышения стратегической стабильности в отношениях между Соединенными Штатами и Российской Федерацией в контексте нынешних политических реалий²¹. Учитывая цели Международного Люксембургского форума по предотвращению ядерной катастрофы, мы сделаем основной акцент в первую очередь, хотя и не исключительно, на ядерных вопросах.

Следует заметить, что анализ будет проводиться в четыре этапа. Сначала мы рассмотрим вопрос о том, что означает стратегическая стабильность сегодня, причем основной упор будет сделан на важности недопущения войны, особенно ядерной. Затем мы проанализируем тот потенциальный вклад, который контроль над

²⁰ Линтон Брукс — старший советник Центра стратегических и международных исследований, посол (США).

²¹ Хотя анализ посвящен российско-американским отношениям, он может быть применим и к другим двусторонним отношениям, в частности к отношениям между Индией и Пакистаном.

вооружениями мог бы внести в укрепление стабильности, если бы мы жили в идеальном мире. После этого мы рассмотрим, какой вклад контроль над вооружениями способен (и способен ли) внести в укрепление стабильности на практике, учитывая нынешние политические реалии в отношениях между США и Россией. Наконец, ввиду большого расхождения между тем, что желательно в теории, и тем, что достижимо в политическом плане, на последнем этапе анализа будет предложен ряд мер, которые могли бы быть приняты в ближайшем будущем в целях некоторого укрепления стабильности и продолжения диалога до тех пор, пока не улучшатся политические условия.

Под контролем над вооружениями часто понимают лишь простой набор официальных договоров. Действительно, такие договоры в целом представляют собой наиболее ценную форму контроля над вооружениями по трем причинам. Во-первых, они обычно более детальны, нежели иные формы обязательств. Такая детальность обеспечивает ясность, благодаря которой проще осуществлять контроль за соблюдением взятых обязательств. Во-вторых, официальные договоры имеют четко определенный срок действия, что повышает предсказуемость²². Наконец, государства склонны более тщательно подходить к соблюдению обязательств, имеющих юридическую силу, несмотря на отсутствие какого-либо международного органа, способного принудить их к соблюдению двухсторонних договоров о контроле над вооружениями.

Несмотря на эти преимущества, официальные договора — это не единственный важный механизм контроля над вооружениями. Взаимные односторонние меры (такие как президентские ядерные инициативы, согласованные между Соединенными Штатами

²² Данное утверждение справедливо, даже несмотря на то, что в таких договорах практически всегда существуют положения о денонсации договора, позволяющие любой из сторон выйти из договора с относительно коротким сроком уведомления, если сторона считает, что такой шаг необходим в свете высших национальных интересов. На практике такие решения принимаются редко и лишь после длительного рассмотрения. Так, Соединенные Штаты вышли из Договора о противоракетной обороне (1972 г.) с 13 июня 2002 г. Этому шагу предшествовали годы внутренних дискуссий и дебатов.

и сначала Советским Союзом, а затем Россией в 1991 — 1992 гг.), меры укрепления доверия, взаимная сдержанность, а также регулярный диалог по стратегическим вопросам и обсуждения между военными, — все это может внести существенный вклад в обеспечение стабильности, поэтому должно входить в более широкое определение контроля над вооружениями. Один из первых теоретиков контроля над вооружениями на Западе писал: «Контроль над вооружениями в его самом широком смысле включает все (курсив — Л. Б.) меры военной политики, в рамках которых антагонистические государства сотрудничают друг с другом в стремлении к общим целям, несмотря на то, что они борются друг с другом в области достижения расходящихся целей»²³. Именно это определение используется в настоящем обзоре.

Стратегическая стабильность в XXI веке

Во времена холодной войны эксперты как в Советском Союзе, так и в Соединенных Штатах придерживались схожего, четкого понимания базовых принципов стратегической стабильности. По их мнению, данная концепция была прежде всего двусторонней и касалась предотвращения ядерной войны. После окончания холодной войны многие эксперты настолько расширили понимание этого термина, что он порой представляется синонимом внешней и военной политики в целом²⁴. Такое более широкое понимание иногда полезно, однако в двусторонних отношениях между США и Россией по-прежнему важно определение стабильности, принятое в эпоху холодной войны. Цель стратегической стабильности заключается в предотвращении войны, особенно ядерной. Для достижения такой стабильности США и России следует совместно

²³ См. Bull H. Introduction to the Second Edition. The Control of the Arms Race (New York: Praeger, 1965); Bull H. Arms Control and World Order. International Security. Vol. 1. No. 1 (Summer 1976).

²⁴ Анализ различных вариантов, рассматриваемых экспертным сообществом США, см. Colby E.A., Gerson M.S. (eds.) Strategic Stability: Contending Interpretations. US Army War College Press (February 2013).

вырабатывать политику, изыскивать силы и занимать позиции, соответствующие трем критериям:

- 1) отсутствие во время крупного кризиса стимула к тому, чтобы первым применить военную силу («кризисная стабильность»);
- 2) отсутствие в случае кризиса или конфликта с применением обычных вооружений стимула к тому, чтобы первым применить ядерное оружие («стабильность в контексте первого удара»);
- 3) ни одна из сторон не считает возможным улучшить свое относительное положение путем наращивания вооружений («стабильность в области гонки вооружений»).

Необходимо отметить, что эти критерии имеют смысл лишь при наличии хотя бы некоторой вероятности конфликта между двумя государствами. Последние не обязательно должны быть врагами или просто соперниками, но между ними должна существовать некая вероятность возникновения войны. Другими словами, вряд ли стоит говорить о стратегической стабильности в отношениях между США и Великобританией или между Россией и Индией. Стратегическая стабильность означает, что война возможна, но ее вероятность существенно снижается благодаря избранным сторонами политике, силам и позициям.

В эпоху холодной войны стратегическая стабильность в отношениях между Соединенными Штатами и Советским Союзом строилась на основе взаимного гарантированного уничтожения. Поскольку каждая сторона располагала силами, способными выстоять в ходе первого удара и нанести напавшей стороне ответный, неприемлемый для нее ущерб, ядерная война потеряла смысл. Каждая из сторон беспокоилась о том, какое количество сил должно выстоять и какого размера ущерб они должны быть в состоянии причинить. Но базовое понятие о том, что стабильность зависит от взаимной способности причинить в ответ неприемлемый ущерб, стало постулатом обоих государств²⁵. Масштабная

²⁵ Выдвинутая администрацией Рейгана в 1983 г. «Инициатива стратегической обороны» (более широко известная как «звездные войны») предполагала изменение основы стабильности

война обычными средствами в Европе могла привести к ядерной эскалации, в силу чего она также стала невыносимой.

Стратегическая стабильность в отношениях между Россией и США по-прежнему основывается на принципе взаимного гарантированного уничтожения. Поскольку это выглядит противоречащим тому партнерству, которое обе стороны пытались построить (и на которое многие еще надеются, несмотря на нынешнюю политическую напряженность), в обеих странах предпринимаются попытки найти альтернативную модель отношений в ядерной сфере. Так, в США в качестве одной из возможных моделей была выдвинута концепция «взаимной гарантированной стабильности». В докладе Консультативного совета по международной безопасности при Государственном департаменте США эта концепция излагается следующим образом:

Отношения между странами и международными организациями (такими как Европейский союз), в которых ядерное оружие более не является основным элементом их безопасности, исчезает необходимость в сдерживании, основанном на ядерном уничтожении, и вероятность ядерной войны считается отдаленной, поскольку отношения между ними не обременены существенными, ключевыми проблемами в сфере безопасности, такими как идеологические, территориальные вопросы или вопросы конкуренции за природные ресурсы, а выгода мирной интеграции в экономической, политической и дипломатической сферах перевешивает мнимые преимущества ядерного конфликта.²⁶

Российская попытка нахождения альтернативной модели, получившая наибольшую известность на Западе, была предложена

посредством развертывания высокоэффективной национальной противоракетной обороны, которая лишила бы нападающую сторону уверенности в эффективности нападения. Данная задача оказалась сложной в техническом и финансовом отношении (некоторые сказали бы нереалистичной), и по окончании холодной войны она была свернута.

²⁶ Report on Mutual Assured Stability: Essential Components and Near Term Actions. US Department of State. International Security Advisory Board (August 14, 2012).

академиком Алексеем Арбатовым и генерал-майором Владимиром Дворкиным в их книге «Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the U.S.-Russian Equation» («За пределами ядерного сдерживания: преобразование российско-американского баланса»), в которой они красноречиво пишут об отходе от концепции взаимного гарантированного уничтожения как основы отношений между США и Россией. Их план предполагает три этапа:

Первое из трех направлений для прекращения ядерного сдерживания заключается в снятии с боевого дежурства и дальнейшем сокращении российских и американских ядерных сил. Второе — в создании и развертывании совместной системы раннего предупреждения о пусках баллистических ракет... и системы мониторинга за распространением ракетных технологий. Третье направление — это создание и развертывание совместных систем [противоракетной обороны]. Сначала второе и третье направления ограничивались бы угрозами ядерного и ракетного распространения, но в конечном итоге — параллельно с преобразованием ядерных сил обеих сторон — стали бы охватывать все большую часть стратегических возможностей обеих держав и их союзников и превратили бы нынешнюю концепцию взаимного ядерного сдерживания в качественно новый вид стратегических взаимоотношений.²⁷

Ни российский, ни американский подходы правительствам не приглянулись, и поэтому никакого прогресса в преобразовании отношений, основанных отчасти на принципе взаимного гарантированного уничтожения, не произошло. Такой результат, вероятно, был неизбежным. Взаимное гарантированное уничтожение — это не политика, которой можно следовать или не следовать, а неотвратимый факт, который необходимо учитывать. Поэтому нам следует и далее стремиться к стратегической стабильности в

²⁷ Arbatov A., Dvorkin V. Beyond Nuclear Deterrence: Transforming the US-Russian Equation. Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC. 2006.

мире, в котором и Россия, и США способны пережить нападение и нанести ответный удар, который был бы неприемлемым для нападавшего, в силу чего такое нападение теряет всякий смысл.

Использование контроля над вооружениями для укрепления стратегической стабильности: идеальный сценарий

Стабильности во всех ее проявлениях может способствовать режим сдержанности, в идеале кодифицированный в одном или нескольких договорах. Одним из очевидных условий для такого режима является транспарентность, которая обеспечивает предсказуемость. Причем предсказуемость является предварительным условием для всех трех вариантов стабильности, особенно для стабильности в области гонки вооружений. Транспарентность же касается не только количества вооружений. Она также распространяется на такие области, как военная политика или управление действиями в обстановке эскалации конфликта. Другими словами, детальные обсуждения на уровне военных, помогающие понять мышление и доктрины друг друга, столь же важны, как и встречи технических верификационных органов. Это не означает, что можно пренебречь верификацией, которая сохраняет свое значение. Важно знать, а не просто надеяться, что каждое государство понимает размер и состав ядерных сил другого государства.

Каким образом, помимо обеспечения транспарентности, контроль над вооружениями и соответствующие меры могут способствовать укреплению стабильности? Рассмотрим каждый из трех вышеперечисленных критериев: кризисная стабильность, стабильность в контексте первого удара и стабильность в области гонки вооружений.

Условием **кризисной стабильности** является отсутствие во время острой напряженности стимула к использованию первым вооруженных сил, будь то ядерных или обычных. Трудно представить

себе, каким образом Соединенные Штаты и Российская Федерация могут оказаться на грани войны, кроме как в контексте событий в Европе, связанных с НАТО. Если исходить из того, что ни одна из сторон не стремится начать войну, то основной риск заключается в том, что одна из сторон сделает шаг, который, по ее мнению, должен восприниматься как проявление сочетания решимости и сдержанности. В том случае, если другая сторона ошибочно истолкует такие действия как предвестие нападения, то она может решить атаковать первой, чтобы получить военное преимущество. Точно так же демонстративное нападение вдали от кризисного района (будь то с применением обычных или ядерных средств) может служить целью демонстрации решимости и важности проблемы, приведшей к конфронтации. Однако другая сторона может истолковать такое нападение как начало боевых действий и вместо проявления сдержанности пойти на эскалацию ситуации²⁸.

В такого рода сценарии ограниченную роль может сыграть официальный контроль над вооружениями. На ранних стадиях любого кризиса Договор об открытом небе или Венский документ 2011 г. могут по меньшей мере, в принципе, помочь провести различие между масштабной мобилизацией, свидетельствующей о наращивании сил для нападения, с одной стороны, и пребыванием большей части вооруженных сил в гарнизонах при символической их передислокации с другой стороны. К сожалению, в силу реалий современных методов ведения боевых действий и способности к быстрой передислокации сил, такая информация быстро теряет свою актуальность и тем самым имеет ограниченную ценность.

Реальным способом избежать недопонимания в условиях кризиса является глубокое знание и понимание военного и стратегического мышления другой стороны. Это предполагает необходимость широкого спектра контактов между военными, в том числе

²⁸ Примеры опасений США, см. анализ вопросов неядерного сдерживания: Adamsky D. Cross-Domain Deterrence: The Current Russian Art of Strategy. Proliferations Papers. No. 54 (November 2015). Они связаны с готовностью российской стороны к ряду мер, граничащих с войной, которые предназначены для сдерживания, но могут привести к существенной эскалации ситуации.

встреч достаточной продолжительности на высоком уровне, позволяющих провести подлинные обсуждения, взаимного направления курсантов как в высшие, так и в средние военные учебные заведения, такие как Национальный военный колледж США или Академия Генерального штаба Вооруженных сил РФ, и активного обмена наблюдателями как на командно-штабных, так и военных учениях. В мире, где обе стороны стремятся укрепить стабильность, такие обмены расценивались бы как дополнение к официальным соглашениям.

Стабильность в контексте первого удара предполагает отсутствие каких бы то ни было стимулов к тому, чтобы применить ядерное оружие первым, будь то в ходе крайне острого кризиса или в ходе обычного конфликта. На стратегическом уровне для такой стабильности необходимо, чтобы существенная часть стратегических сил каждой стороны была практически неуязвимой. Контроль над вооружениями может способствовать достижению этой цели, стимулируя формирование сил, обладающих значительным числом либо мобильных межконтинентальных баллистических ракет (МБР), либо баллистических ракет на подводных лодках (БРПЛ). Исторически США предпочитают БРПЛ в связи с имеющимся у них удобным доступом к Атлантическому и Тихому океанам. Мобильные МБР были и остаются более привлекательными для Российской Федерации, нежели для Соединенных Штатов, поскольку она располагает существенно большей территорией для их размещения. В ходе переговоров по первому Договору о сокращении стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ-I) США настаивали на ограничении числа мобильных МБР, несмотря на то что они способствовали стабилизации. Такая позиция была вызвана трудностями в проверке численности этих ракет, учитывая их относительно небольшой размер и мобильность. В договоре, предназначенном для поддержания стабильности, стороны попытались бы согласовать такой режим проверки, который обеспечивал бы высокую степень уверенности в общей

численности, но не ставил бы под угрозу выживаемость (и тем самым стабильность) в результате раскрытия информации, которая могла бы быть использована для нанесения упреждающего удара по таким силам (тот же принцип распространяется, конечно, и на баллистические ракеты на подводных лодках, хотя в этом случае технических проблем значительно меньше).

Давнюю обеспокоенность с точки зрения стабильности представляют собой угрозы, связанные со структурой сил, в составе которых имеется большое число шахтных МБР с разделяющимися головными частями индивидуального наведения (РГЧ ИН). Данная обеспокоенность вызвана тем, что такие вооружения представляют собой привлекательную цель, поскольку в случае пуска они способны поражать сразу несколько целей, но могут быть уничтожены до пуска одной или двумя боеголовками. Поэтому стабильность может быть укреплена путем ограничения численности таких МБР и числа размещенных на них боеголовок. С другой стороны, стационарные МБР с одной боеголовкой не подрывают стабильность, поскольку, по мнению большинства специалистов, для их уничтожения потребуется больше боеголовок, чем на них размещено. Контроль над вооружениями может способствовать укреплению стабильности посредством запрета стационарных МБР с РГЧ ИН (это было одним из главных достижений заключенного в 1992 г. Договора СНВ-II, который, к сожалению, так и не вступил в силу). В отсутствие такого запрета государства могут в одностороннем порядке развертывать МБР с одной боеголовкой, как это сделали США со своей ракетой «Минитмен-3».

Для обеспечения стабильности в контексте первого удара каждая сторона должна быть в состоянии причинить неприемлемый ущерб даже после первоначального нападения. Такая стабильность была бы подорвана наличием высокоэффективной национальной системы противоракетной обороны (ПРО), способной предотвратить ответный удар (правда, все равно сохранялась бы возможность нанесения ответного удара при помощи бомбардировщиков

и крылатых ракет). Наиболее дестабилизирующей была бы система, не способная предотвратить первый удар, но позволяющая отразить ответный удар гораздо меньшего масштаба. На данный момент уровень развития технологий не позволяет развернуть такую систему, хотя системы ПРО меньшего потенциала получили широкое распространение; одной из них является американская национальная система обороны, предназначенная для отражения небольших нападений с применением несложных баллистических ракет со стороны Ирана или Северной Кореи. В идеальном мире обе стороны достигли бы договоренности об обмене данными о таких системах в объеме, достаточном для того, чтобы каждая из сторон могла убедиться в том, что оборонительные системы другой стороны не представляют угрозы ее собственным стратегическим системам.

Некоторые российские специалисты обеспокоены по поводу того, какие последствия для стабильности в контексте первого удара могут возникнуть, если будут применяться вооружения, иногда называемые «стратегическими в обычном оснащении», в особенности крылатые ракеты морского базирования. По их мнению, такие ракеты могут быть использованы на предварительном этапе перед первым ядерным ударом, и они способны уничтожить ряд стратегических объектов, в том числе ракетные шахты²⁹. Эта обеспокоенность часто сопровождается опасением, связанным с тем, что, хотя европейская противоракетная оборона и была разработана и обоснована в связи с необходимостью защиты европейских членов НАТО от иранской баллистической ракетной угрозы, она способна перехватывать российские стратегические баллистические ракеты. В идеальном мире такие вопросы стали бы объектом внимательного совместного технического анализа в целях определения степени их воздействия на стабильность, если таковое будет иметь место.

29 См., например, Мясников Е. Воздушно-космическая угроза России // Противоракетная оборона: конфронтация и сотрудничество / Под ред. А. Арбатова и В. Дворкина. М.: Московский Центр Карнеги, 2013 г.

Наконец, хотя стабильность в контексте первого удара касается прежде всего стратегических систем, в ограниченном смысле о ней можно говорить и применительно к нестратегическим ядерным вооружениям. Укреплению стабильности способствует отказ от развертывания таких вооружений на передовых рубежах в районах потенциального обычного конфликта, благодаря чему не возникает риск их «применения или потери» на раннем этапе. Стабильность также укрепляется в тех случаях, когда планы не требуют применения такого оружия на раннем этапе. Это не та область, где явно актуален официальный контроль над вооружениями. Стабильность скорее зависит от взаимной сдержанности, подкрепленной глубоким пониманием военной политики друг друга, которое основано на детальном непрерывном диалоге между военными.

Стабильность в области гонки вооружений зависит от убеждения в том, что государство не может получить преимущество за счет наращивания оружейного арсенала, и одновременно в том, что оно не окажется в проигрыше, если не будет расширять свои силы. Стабильность в области гонки вооружений не исключает модернизации, особенно в целях повышения безопасности, сохранности и надежности. Основной вклад, который контроль над вооружениями может внести в обеспечение стабильности в области гонки вооружений, заключается в транспарентности, достигаемой благодаря регулярному обмену информацией. Так, США и Россия могли бы договориться о ежегодном обмене планами закупок для стратегических сил и систем противоракетной обороны общенационального уровня на следующие десять лет, а также о разъяснении основной причины (причин) осуществления конкретных закупок. Помимо этого, они могли бы также договориться о том, чтобы не менять эти планы без направления своевременного уведомления другой стороне. Это позволило бы каждой из сторон надлежащим образом корректировать свои планы и в то же время избегать крупных расходов, основанных на ошибочном

представлении о том, что другая сторона пытается изменить стратегический баланс³⁰.

Стабильность в области гонки вооружений также требует учитывать новые технологии, способные повлечь за собой стратегические последствия. Свежий пример — технология «разгон-планирование». Новый Договор о СНВ закрепляет за каждой из сторон «право поднять вопрос о таком стратегическом наступательном оружии для рассмотрения в Двусторонней консультативной комиссии». В идеальном мире стороны пошли бы даже дальше и проводили бы подробные обсуждения последствий (если таковые будут) такого вооружения для стратегической стабильности.

В описанном выше идеальном мире обе стороны высоко ценили бы стратегическую стабильность. Они использовали бы для укрепления этой стабильности комбинацию договоров, иных соглашений, одностороннюю сдержанность и глубокий постоянный диалог. В случае возникновения вопросов они быстро принимали бы меры для их разрешения. Наконец, в таком идеальном мире в высказываниях руководителей стран подчеркивалась бы важность стабильности, подтверждалась бы политика сдержанности и не делались бы попытки ядерного принуждения. Насколько похож этот идеальный мир на ситуацию, в которой сегодня оказались Россия и США?

Нынешние реалии в области контроля над вооружениями и стабильность

Переход от теоретической ситуации к практической обескураживает. Ввиду нынешних политических реалий и напряженности в отношениях между Россией и США, трудно представить, как нам двигаться вперед. Пока одна из сторон существенно не изменит свою позицию, спор относительно американской ПРО в Европе разрешить невозможно. Россия не проявляет заинтересованности

³⁰ Этой идеей я обязан послу Стивену Пайферу, много лет занимавшемуся вопросами контроля над вооружениями, который сейчас работает в Брукингском институте. — Л. Б.

в дальнейших сокращениях нестратегических ядерных вооружений или в выработке подхода к контролю над ними. США по большей части игнорируют обеспокоенность России по поводу обычных стратегических вооружений. Некоторые американские эксперты в частном порядке намекают, что в результате более воинственной позиции РФ в ядерных вопросах может возникнуть потребность в увеличении стратегических сил США выше уровней, предусмотренных новым Договором о СНВ. Наконец, в Соединенных Штатах политически невозможно добиваться дальнейших переговоров по контролю над вооружениями, пока не решен вопрос о соблюдении Россией Договора о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности (Договор РСМД)³¹.

Американцы и россияне в настоящее время не способны использовать контроль над вооружениями (или любой иной инструмент) для укрепления стратегической стабильности, поскольку у них существуют разногласия в вопросах угрозы стабильности. Эти разногласия начинаются с общих политических вопросов, которые привели к значительному ухудшению двусторонних отношений. С точки зрения США, серьезные проблемы создают российские действия в связи с Украиной. Некоторые россияне, как представляется, считают, что США стремятся дестабилизировать Правительство РФ и что различные «цветные революции» последних лет были репетициями, профинансированными США³².

Россия и США также расходятся во мнениях относительно конкретных угроз стратегической стабильности. Соединенные Штаты

31 Соединенные Штаты официально заявили, что Российская Федерация «нарушает свои обязательства по Договору РСМД не иметь, не производить и не испытывать крылатую ракету наземного базирования (КРНБ) дальностью от 500 до 5500 км и не иметь и не производить пусковые установки для таких ракет». См. 2015 Report on Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments. U.S. Department of State (June 5, 2015). Никакой дополнительной информации правительство США не предоставило, хотя должностные лица США и в официальных заявлениях, и в частных беседах утверждают, что, начиная с 2013 г., они представили в ходе обсуждений с Российской Федерацией надлежащую информацию, позволяющую идентифицировать данное нарушение. Россия отвергает это обвинение.

32 Подробности см. Report on U.S. — Russia Relations. US Department of State. International Security Advisory Board (December 9, 2014).

считают, что стабильности угрожают нарушения РФ Договора РСМД и бряцание ядерным оружием в попытке повлиять на европейских союзников США³³. Россию беспокоит американская ПРО, особенно в Европе, и обычные стратегические вооружения. Некоторые россияне считают, что эти два вопроса отражают стремление США приобрести потенциал первого удара против РФ. У россиян есть свои озабоченности в вопросах соблюдения Договора РСМД. Пусковые установки ракет системы «Иджис», которые будут использоваться в контексте европейской противоракетной обороны, являются вариантами пусковых установок морского базирования, которые также могут быть использованы для пуска крылатой ракеты «Томагавк». Если пусковые установки, развернутые на суше в Румынии и Польше, также могут быть использованы для пуска этой ракеты, их развертывание было бы явным нарушением Договора РСМД³⁴.

В результате таких различий в подходах, практические перспективы использования контроля над вооружениями в целях укрепления стратегической стабильности весьма ограничены. Рассмотрим еще раз каждый из трех критериев: кризисную стабильность, стабильность в контексте первого удара и стабильность в области гонки вооружений.

В том, что касается **кризисной стабильности**, в настоящее время между военными не ведется никаких обсуждений, которые могли бы помочь избежать недопонимания мер, принимаемых в период кризиса. Таким образом, будет сохраняться риск того, что меры, принимаемые одной стороной с целью демонстрации решимости и сдержанности, будут ошибочно восприняты как начало боевых действий.

Стабильность в контексте первого удара предполагает отсутствие каких бы то ни было стимулов к тому, чтобы первыми

33 См., например, Russia Threatens Denmark with Nuclear Weapons If It Tries to Join NATO Defence Shield. Independent (UK, March 22, 2015).

34 На самом деле, развертываемые наземные пусковые установки будут невозможно использовать для пуска крылатых ракет, и поэтому вопроса о соблюдении Договора РСМД не возникнет. Однако США не продемонстрировали России, почему это обстоит именно таким образом.

применить ядерное оружие. Риск «применения или потери», присущий шахтным МБР с РГЧ ИН, будет сохраняться. Не будет никакого обмена данными о системах противоракетной обороны, который помог бы более точно оценить их возможности. Не будет никакой оценки обоснованности озабоченностей в отношении обычных стратегических сил. Наконец, отсутствие обсуждения нестратегического ядерного оружия означает, что не будет возможности обсудить риски «применения или потери» в ходе обычного конфликта.

Наиболее существенной проблемой в сфере стабильности в контексте первого удара является, вероятно, различие подходов к европейской ПРО. С тех пор как было заключено ядерное соглашение с Ираном, российские руководители все более настойчиво напоминают о том, что США заявляли, что в противоракетной обороне в Европе не будет нужды, если исчезнет иранская угроза. Они отмечают, что соглашение о ликвидации этой угрозы заключено, однако развертывание продолжается. Так, в октябре 2015 г. президент Путин, выступая на заседании Валдайского дискуссионного клуба, сказал:

Что это значит? Это значит, что мы, когда спорили с нашими американскими партнерами, были правы. Нас, да и весь мир просто пытались в очередной раз ввести в заблуждение. А сказать совсем попроще — обманывали. Дело не в гипотетической иранской ядерной угрозе, которой и не было никогда. Дело — в попытке разрушить стратегический баланс... иметь возможность диктовать свою волю всем: и своим геополитическим конкурентам...³⁵

35 Косвенно реакция США на эти обеспокоенности ограничилась заявлениями для прессы о том, что развертывание будет продолжаться. Для такой позиции у США, конечно, имеются основания: 1) соглашение с Ираном не ограничивает баллистические ракеты, и Иран продолжает их разрабатывать в нарушение других резолюций Совета Безопасности ООН; 2) высвобождение иранских ресурсов и снятие действовавших восемь лет санкций, связанных с баллистическими ракетами, упрощает такую разработку; 3) Иран пока не продемонстрировал устойчивого соблюдения своих новых обязательств (такое соблюдение нельзя считать гарантированным, учитывая его поведение в прошлом); и 4) срок в один год на создание ядерного оружия в случае выхода из соглашения, являющийся целью соглашения с Ираном, существенно короче, чем время, необходимое для завершения развертывания европейской противоракетной обо-

К числу угроз **стабильности в области гонки вооружений**, которые не рассматриваются, относятся технология «разгон-планирование» и несколько аморфная российская обеспокоенность будущими ударными космическими вооружениями.

Путь вперед?

Что же следует сделать США и России, учитывая такое несоответствие между желаемым и политически возможным? Многие высказываются в пользу поиска нового подхода к предотвращению ядерной войны. Очевидной альтернативой был бы отказ от ядерного оружия. По определению, если нет ядерного оружия, не может быть и ядерной войны³⁶. На этом было основано заявление Президента США Обамы, сделанное им в Праге в 2009 г.: «Я четко и с убежденностью провозглашаю приверженность Америки делу мира и безопасности в мире без ядерного оружия»³⁷. Несмотря на большой энтузиазм со стороны многих бывших мировых лидеров, ни одно правительство государства, обладающего ядерным оружием (кроме Великобритании), не вышло за рамки сугубо риторической поддержки этой концепции. Правительство США, по всей видимости, признало, что в ближайшей перспективе прогресс невозможен; в последние годы в заявлениях на высоком уровне практически не было упоминания вопросов ликвидации ядерного оружия³⁸.

роны в случае приостановки нынешней программы.

36 Не совсем ясно, повысится ли вероятность обычной войны в случае отказа от ядерного оружия. Противники отказа ссылаются на отсутствие войн между ведущими государствами с 1945 г. как доказательство того, что ядерное оружие способствует предотвращению обычной войны, поскольку при наличии ядерного оружия риск эскалации чудовищен. См., например, Miller F. Disarmament and Deterrence: A Practitioner's View (Perkovich G., Acton J.M. Abolishing Nuclear Weapons: a Debate). Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C. 2009.

37 Практически все президенты США в последние десятилетия придерживались политики одобрения отказа от ядерного оружия в абстрактном смысле. Так, Рональд Рейган в своей второй инаугурационной речи 21 января 1985 г. сказал: «Мы добиваемся того, чтобы когда-либо в будущем ядерное оружие полностью исчезло с лица Земли». Однако в прошлом отказ от ядерного оружия считался долгосрочной целью. С приходом президента Обамы это мнение изменилось, поскольку он всегда воспринимался у себя в стране и за рубежом как человек, намеренный принять конкретные меры для приближения к этой цели.

38 Последнее крупное выступление, в котором президент Обама лично говорил об отказе от

Точно так же, как указывалось выше, альтернативы взаимному гарантированному уничтожению как основе стабильности пока не смогли повлиять ни на политику России, ни на политику США. Независимо от того, сохранится или изменится такая ситуация, до отказа от ядерного оружия или до какого-либо фундаментального изменения в отношениях, в любом случае, пройдут годы, а может быть, и десятилетия. Что же нам делать сейчас? У американцев имеется много идей относительно того, что следует сделать РФ, а у россиян — много идей относительно того, что следует сделать американцам. Главный вопрос в том, что обе стороны могут договориться делать сообща. Вот некоторые возможные варианты:

Во-первых, важно изыскать путь к возобновлению регулярных официальных контактов между военными. Соединенные Штаты совершили ошибку, прервав такие переговоры в порядке реакции на кризис в Украине. Если проведение обсуждений между нынешними военными руководителями окажется невозможным, то России и США следует стимулировать обсуждения между небольшим кругом старших офицеров в отставке. В центре этих обсуждений должны находиться вопросы управления действиями в ситуациях кризисов и эскалации.

1. **Во-вторых**, обеим сторонам необходимо найти способ реализации сделанных Соединенными Штатами предложений о транспарентности в отношении противоракетной обороны. Российская Федерация совершила ошибку, отклонив их. Цель такой работы, которая должна вестись без предварительных условий, заключается в том, чтобы убедиться, что технические возможности как национальной системы ПРО США, так и системы противоракетной обороны, разворачиваемой в Европе, не представляют угрозы российским стратегическим системам.
2. **В-третьих**, нам следует поощрять переговоры по второму треку — обычным стратегическим вооружениям, — с тем чтобы обе стороны

были готовы, когда контроль над вооружениями, наконец, возобновится. Учитывая важность крылатых ракет для военных миссий, не связанных с Россией, российским озабоченностям вряд ли можно будет найти традиционное решение в рамках контроля над вооружениями. Обеим сторонам следует понять, в чем заключаются эти озабоченности, и затем искать нетрадиционные решения.

3. **В-четвертых**, нам необходимо найти способ урегулирования озабоченностей обеих сторон в отношении РСМД.
4. **В-пятых**, российскому и американскому руководству, как в правительстве, так и за его пределами, следует совместными усилиями искать пути разубеждения России в ее нынешней уверенности в том, что США стремятся свергнуть российское правительство. Пока существует такая уверенность, подлинной стабильности быть не может.
5. **Наконец**, нынешняя ситуация вряд ли улучшится в ближайшие годы, поэтому России и США следует выиграть время путем продления нового Договора о СНВ на пять лет. Договор это позволяет. Это не будет поправкой, и ратификации не потребуется. Поскольку сохранится положение о возможности выхода из Договора в случае угрозы высшим интересам, такое продление не причинит ущерба ни одной из сторон. Возможно, логичнее было бы подождать, пока не приблизится завершение срока действия Договора. Однако, если политические условия будут ухудшаться и далее, то в это время, вероятно, продлить Договор будет уже невозможно.

Эти шаги не приведут нас в идеальный мир, о котором речь шла выше. Но они принесут некоторые плоды для стратегической стабильности в краткосрочном плане и, что важнее, помогут поддерживать диалог до тех пор, пока не улучшатся политические условия.

Заключение

Данная оценка довольно мрачна. На деле ситуация, вероятно, еще хуже. Кое-кто в России, возможно, предпочитает подождать

ядерного оружия, было сделано им в июне 2013 г. у Бранденбургских ворот в Берлине. Описание им своих целей было значительно менее амбициозным, чем в его знаменитом пражском выступлении.

до выборов в США в 2016 г., прежде чем принимать какие-либо меры, в надежде на то, что отношения с Соединенными Штатами улучшатся, и тогда действовать будет проще. Это неразумно. США постоянно ищут баланс между стремлением строить свою безопасность по принципу «мир при помощи силы» и стремлением к улучшению международно-правовых режимов. Разные президенты добиваются такого баланса в разных областях. Хотя ядерные вопросы не будут играть практически никакой роли в ходе президентской избирательной кампании, следующий президент США, к какой бы партии он ни принадлежал, вряд ли будет более благосклонно относиться к контролю над вооружениями, чем нынешний президент. Поэтому медлить с реализацией вышеуказанных рекомендаций не стоит.

6. ДАЛЬНЕЙШИЕ СОКРАЩЕНИЯ ЯДЕРНЫХ ВООРУЖЕНИЙ

*Владимир Дворкин*³⁹

О кризисе и застое в сфере контроля ядерного оружия достаточно хорошо известно. Этот кризис по продолжительности беспрецедентен для периодов до и после окончания холодной войны. Причины его — прежде всего политические противоречия, связанные с представлениями о роли и месте конфликтующих сторон в сложившемся мире. И чем дольше продолжается этот застой, тем чаще высокопоставленные чиновники используют ядерную терминологию в публичных заявлениях.

После окончания холодной войны многие из нас были уверены в быстрой трансформации основного принципа стратегической стабильности: взаимного ядерного сдерживания СССР и США. Однако случилось так, что этот принцип стал еще более значимым, поскольку отношения двух ядерных сверхдержав вошли в стадию конфронтации, а количество и роль факторов, влияющих на стратегическую стабильность, возросли одновременно.

Российское руководство и часть экспертов главными дестабилизирующими факторами считают ПРО США и американское

³⁹ Владимир Дворкин — председатель Организационного комитета Международного Люксембургского форума, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова (ИМЭМО) РАН; профессор, генерал-майор в отставке (Россия).

превосходство в неядерных стратегических высокоточных вооружениях большой дальности. Это является пока что непреодолимым препятствием на пути дальнейших переговоров о сокращении СНВ. Поэтому, если не решить проблему двух основных дестабилизаторов — ПРО и неядерных стратегических вооружений, — вряд ли стороны начнут консультации по новым уровням сокращения СНВ.

Есть достаточно много расчетов, подтверждающих практически полное отсутствие влияния ПРО и разоружающего удара неядерным высокоточным оружием на потенциал ядерного сдерживания России. Поэтому проблемы эти лежат только в политической сфере.

Были некоторые первичные признаки решения проблемы ПРО в наших отношениях. Так, например, президент Путин в сентябре прошлого года сказал, что в 2015 г. в состав ядерных сил войдут сроки новых МБР, которые способны преодолеть любые самые технически совершенные системы ПРО. Но эти ракеты идентичны тем, которые уже стоят на вооружении («Ярс», «Булава» и другие). Эти ракеты располагают эффективными средствами преодоления такой ПРО, которая несопоставима по количественному составу и качеству той, что планируется Соединенными Штатами к развёртыванию. Правда, позже Владимир Путин вновь сказал о том, что ПРО США нарушает стратегический баланс.

Возможно ли разрешить эти противоречия? На какие шаги США можно рассчитывать?

Предполагать о каких-то соглашениях об ограничении ПРО США, судя по утвердившейся американской позиции, представляется малореальным. Но возможно было бы представить официальный план до 2025—2030 гг. по составу средств ПРО на американском континенте (сколько стратегических перехватчиков GBV: 50, 60, 70, 80 или 100?). Наконец, можно было бы вновь реанимировать проект Центра обмена данными от систем раннего предупреждения и уведомления о пусках ракет (ЦОД).

С одновременным решением противоречий по стратегическим неядерным системам это позволило бы приступить к консультациям и переговорам о сокращении СНВ до 1000—1100 боезарядов.

Еще один вопрос для обсуждения — увеличение времени принятия решений на основании информации от системы предупреждения о ракетном нападении / системы предупреждения о ракетно-ядерном ударе и отказ от планов ответно-встречных ударов. По проблеме различных мер поэтапного понижения готовностей к пуску — разработок более чем достаточно.

Существует достаточно много обоснованных предложений по поэтапному контролю и ограничению нестратегических ядерных вооружений, начиная с первого этапа, на котором России и США следовало бы сделать официальные сообщения о количестве и типах оружия, ликвидированного по президентским инициативам 1990-х гг.

Таким образом, чтобы прекратить застой в контроле за ядерным оружием, целесообразно, прежде всего, разрешить противоречия России и США в сфере ПРО и стратегических высокоточных неядерных вооружений, что может открыть возможности для начала консультаций между Россией и США по дальнейшим сокращениям ядерных вооружений.

7. НОВЫЕ-СТАРЫЕ УГРОЗЫ КАТАСТРОФИЧЕСКОГО ТЕРРОРИЗМА

*Сергей Ознобищев*⁴⁰

Терроризм все больше становится чуждой враждебной частью нашей цивилизации, вторгаясь в мирное течение жизни растущего числа стран. Акты терроризма с массовыми жертвами стали, к сожалению, реальностью нашего времени. Пока что, к счастью, не зафиксированы случаи так называемого «катастрофического терроризма» с применением оружия массового уничтожения и, в частности, с использованием ядерного оружия. Однако претворение в жизнь подобного сценария не видится слишком фантастичным, особенно если критически осмыслить системные ошибки прошлых лет в попытках противодействия террористическим актам.

Новая «среда обитания» катастрофического терроризма

Нарастающие в последнее время глубокие негативные изменения в мире и в первую очередь в сфере международной безопасности повышают возможность свершения актов катастрофического терроризма.

⁴⁰ Сергей Ознобищев — заместитель председателя Организационного комитета Международного Люксембургского форума, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова (ИМЭМО) РАН, директор Института стратегических оценок, профессор МГИМО (У) МИД РФ.

Среди новых негативных факторов следует назвать следующие:

1. Во-первых, появление абсолютно нового феномена — целого террористического анклава, квазигосударства, получившего название ИГИЛ. Еще вчера никто — ни один даже самый прозорливый политик и эксперт — не мог и предположить возможность появления такого феномена.

Это квазигосударственное образование стремится агрессивно подмять под себя территории сопредельных стран, выплескивается в глобальное пространство через акты массового терроризма.

Речь идет не о войне цивилизаций, но об объявленной войне «нового» варварства (симбиоза древних варварских идей с современными возможностями) против мировой цивилизации. Этот феномен представляет собой угрозу для каждой страны без какого-либо исключения. За счет вброса примитивистских идей с использованием ложных трактовок такой влиятельной религии, как ислам, с одной стороны создается концептуальная угроза ценностным устоям развитых стран, а с другой — подводится мощная идеологическая основа под объявление «священной войны» всему остальному миру. Одной из целей этой войны, по имеющимся свидетельствам, является построение «мирового халифата».

Идейная основа, на которой базируется идеология терактов, создала и еще один новый крайне опасный феномен — полное отсутствие у исполнителей страха за свою жизнь и даже стремление отдать эту жизнь во имя «высших целей» и иллюзорных обещаний.

В итоге зародившийся намного раньше «воинствующий антиглобализм» получил свое «боевое крыло». Произошла его дальнейшая интернационализация за счет обретения мощной армии сторонников в лице как самой запрещенной в России организации ИГИЛ, так и дружественных и партнерских военизированных движений и организаций.

Псевдогосударство ИГИЛ структурирует органы управления, схемы и источники самоподдержки. Особое внимание обращается

на развитие путей и методов финансирования, в основном за счет незаконного получения средств, оборот которых исчисляется в миллиардах долларов. По оценкам корпорации РЭНД, у ИГИЛ имеется двенадцать основных источников доходов. По подсчетам автора на основе данных международной организации ФАТФ (Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег), таких источников не менее пятнадцати⁴¹.

Таким образом, в новых условиях существенно повышается возможность реализации сценариев «катастрофического терроризма» с применением оружия массового уничтожения (ОМУ), включая ядерное.

2. Во-вторых, абсолютно новым и неожиданным фактором явилось «цунами беженцев», которое буквально накрыло Европу, поднявшись из стран Азии, Африки, Среднего и Ближнего Востока. Такой неожиданный наплыв малоконтролируемых претендентов на «постоянную прописку» на европейском континенте несет с собой как минимум две угрозы:

- 1) инфильтрация заведомо засланных террористов от ИГИЛ или от других террористических структур, которых, по информации из авторитетных источников, в том числе спецслужб, прибыло в Европу уже несколько тысяч;
- 2) прибывшие мигранты в подавляющем большинстве испытывают значительную нужду и являются тем самым благоприятной средой для вербовки, в том числе и с террористическими целями. Так, двое участников терактов в Париже в ноябре 2015 г. были сирийцами, один из которых за месяц до того въехал в Европу в качестве беженца.

Угроза увеличивается во много раз, поскольку эта масса людей практически сразу оказывается в центре современного цивилизованного мира — на европейском континенте, среди

⁴¹ Подробнее см: Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL). FATF report. ANO International Training and Methodology Centre for Financial Monitoring (ITMCFM, February 2015).

объектов ядерной инфраструктуры и опасных промышленных производств.

Новой тенденцией в этом контексте, которая усложняет работу служб, является то, что радикализация «кандидатов в террористы» сокращается по времени. Для двух братьев из Бельгии, которые были участниками подготовки и исполнения терактов в Париже, этот период занял всего несколько месяцев.

3. В-третьих, существенно усовершенствовалась тактика проведения терактов, выросли уровень организации и координации террористических актов, их масштабность. Повсеместно используется фактор внезапности.

В 1972 г. жертвами теракта в Мюнхене стало одиннадцать членов израильской олимпийской сборной. В индийском городе Мумбаи в ноябре 2008 г. от рук исламистских террористов, связанных с Аль-Каидой, погибло сто шестьдесят шесть мирных жителей и сотрудников силовых структур, получило ранения от трехсот до шестисот человек. Сравнимым по тактике и по масштабам последствий стал недавний теракт в Париже, где погибло девятнадцать человек и триста двадцать пять было ранено. В Брюсселе в результате мартовских терактов 2016 г. была зафиксирована гибель тридцати человек, а пострадало около двухсот пятидесяти человек.

Характерной чертой терактов стало то, что значительные потери достигаются малым числом исполнителей акций. Операцию в Мумбаи осуществило десять террористов, в Париже — девять, в Брюсселе — двое. Самый масштабный теракт современности — акт катастрофического терроризма в США 9 сентября 2001 г. — удалось выполнить девятнадцати участникам, а в результате погибло около трех тысяч человек, был нанесен страшный материальный урон.

Такой эффект был достигнут за счет использования для целей «массового поражения» совершенно обыденных средств современной цивилизации: рейсовых самолетов с баками, наполненными

горючим. Однако, данная черта организации нападения роднит ее с широко обсуждаемыми в экспертных кругах способами терактов, когда целями могут стать особо опасные инфраструктурные объекты, повреждение или уничтожение которых будет сравнимо с применением ОМУ.

4. В-четвертых, за последние несколько лет возник абсолютно беспрецедентный по своим масштабам и глубине военно-политический кризис в отношениях между Россией и Западом. События в Украине и вокруг нее кардинальным образом усложнили отношения и любое взаимодействие России и Запада, в том числе наложив ограничения на сотрудничество в области противодействия терроризму.

5. В-пятых, начавшееся в октябре 2015 г. активное военное вовлечение России в сирийский кризис и операцию против ИГИЛ гипотетически могло бы открыть перед Россией перспективы для сотрудничества, партнерства и даже «союзничества» с Западом в противодействии терроризму. Однако учитывая неожиданный для Запада и абсолютно негативный фактор украинского кризиса, быстрого перехода к тесному политическому взаимодействию на базе совместной антитеррористической деятельности не получится.

В то же время рост давления на ИГИЛ и его соратников создает новый мощнейший стимул для роста числа и размаха террористической активности в мире, в первую очередь в странах-участницах вооруженной борьбы против террористической угрозы.

Пока что в «большом кризисе» перевешивает негативная составляющая, тормозящая возможность значительного повышения уровня взаимодействия между Россией и странами Запада в деле противодействия террористической угрозе.

6. В-шестых, огромную роль играет происшедшее формирование за период конца XX — начала XXI вв. новой организационно-технической среды, характеризующейся в первую очередь принципиально возросшей компьютерной зависимостью современной

цивилизации. Это относится в том числе и к структурам (производствам), связанным с высокой опасностью для жизни и/или обслуживающим атомные объекты, включая ядерную военную инфраструктуру.

Высокая степень компьютеризации упомянутых объектов не только повышает эффективность их работы. Она также образует канал для проникновения в системы управления с диверсионными целями.

По имеющимся сведениям, за последние пять лет имели место пять тысяч хакерских атак на энергосистемы США, из них около двадцати атак пришлось на объекты ядерной энергетики. Несколько сот взломов сайтов российских компаний и госструктур под маркой ИГИЛ зафиксировано и в России.

У этой проблемы есть и другой аспект — использование Интернета (в том числе услуг зашифрованной связи, предоставляемых многими провайдерами) для организации и координации действий террористов, сбора средств. На эти проблемы обратил внимание заместитель Генерального секретаря НАТО по вопросам новых вызовов безопасности Дж. Шэй. По данным НАТО, несмотря на предпринимаемые контрмеры, у ИГИЛ «находится порядка сорока шести тысяч аккаунтов в "Твиттере"». Для эффективного противодействия этим новым угрозам необходимо, по мнению г-на Шэя, создание технических инструментов «более высокого уровня», чем те, что имеются в распоряжении террористов⁴².

Представляется, таким образом, что в целом в современных условиях террористы получают принципиально более благоприятные условия для своей деятельности, в том числе и для осуществления актов «катастрофического терроризма».

42 Kumar I. NATO: Paris Attacks Must Be a 'Spur' for Greater Intelligence Sharing. Interview with Jamie Shea, NATO's Deputy Assistant Secretary-General for Emerging Security Challenges (November 19, 2015). Available at: <http://www.euronews.com/2015/11/19/nato-paris-attacks-must-be-a-spur-for-greater-intelligence-sharing/> (accessed 11 February 2016).

Традиционный потенциальный инструментарий катастрофического терроризма, или старые факторы на новый лад

Принципиально возросшие возможности террористов, в том числе и в связи с упомянутыми выше факторами, существенно повышают опасность реализации сценариев «катастрофического терроризма».

1. Весьма вероятным представляется сценарий угрозы подрыва (а возможно, и захвата) уже существующего объекта гражданской ядерной инфраструктуры, например, атомной электростанции. Террористам достаточно, например, предоставить властям реалистичные доказательства подготовленного подрыва такого объекта, как возникают условия для шантажа руководства одного или нескольких государств с целью выполнения требований террористов. По имеющимся свидетельствам, «бельгийские террористы» в действительности намеревались осуществить именно проникновение на АЭС с диверсионными целями.

2. В качестве метода «ядерного террора» в экспертных кругах серьезно рассматривается и угроза загрязнения окружающей среды радиоактивными материалами. Речь идет об их распылении в виде аэрозолей, радиоактивной пыли или растворении в водных источниках. Для этого могут применяться различные типы радиоактивных материалов, которые могут быть похищены с объектов гражданской или военной инфраструктуры. Такой теракт все же будет носить локальный характер.

3. В контексте «катастрофического терроризма» следует иметь в виду возможность и вероятность попыток обретения элементов химического и бактериологического оружия. Тем более что боевики ИГИЛ уже не остановились перед применением химических боеприпасов на Ближнем Востоке.

4. Существует гипотетическая вероятность создания так называемой «бомбы в гараже» — монтажа ядерного взрывного устройства из отдельных компонентов в центре крупного города (или, например,

появление корабля с таким устройством в порту). При подрыве ядерного заряда на стратегически важных объектах инфраструктуры катастрофический эффект может быть усилен за счет их разрушения. Например, если речь идет о плотине гидроэлектростанции.

Фактором, существенно повышающим «привлекательность» такого оружия для террористов, является гипотетическая возможность его сборки в мегаполисе из разрозненных частей, каждая из которых в отдельности вряд ли могла бы вызвать подозрения у контролирующих структур и доставлялась бы различными, самыми обыденными путями. В книге известного исследователя Г. Аллисона «Ядерный терроризм. Самая страшная, но предотвратимая катастрофа» описывается целый набор абсолютно легальных возможностей пересылки компонентов для ядерного устройства через границы государств. В том числе это касается и «основного компонента» — ядерного материала, прототип которого — безвредный для здоровья, но обладающий внешним излучением, по которому его можно было бы обнаружить, — был беспрепятственно доставлен внутри контейнера крупного легального перевозчика из Джакарты в порт Лос-Анджелеса⁴³. Другие компоненты взрывного устройства, как также демонстрируют проведенные эксперименты, могут при желании быть весьма просто заказаны и получены у официальных фирм-поставщиков.

Для изготовления эффективной кустарной ядерной бомбы, по мнению известного итальянского физика, члена Консультативного совета Международного Люксембургского форума по предотвращению ядерной катастрофы, в недавнем прошлом генерального секретаря Пагуошского движения ученых, известного физика Ф. Калоджеро, понадобится примерно 100 кг высокообогащенного урана. Его доставка к месту теракта упрощается за счет того, что высокий удельный вес этого вещества позволяет вместить такое количество в объем пятилитровой канистры⁴⁴.

43 Подробнее см.: Allison G.T. Nuclear Terrorism. The Ultimate Preventable Catastrophe. N.Y.: Times Books. Henry Holt and Company. 2004. (in Russian), P. 122.

44 Calogero F., Schaerf C. Nuclear Proliferation and the Problem of Terrorism (June 2, 2008). Available at: <http://www.luxembourgforum.org/eng/events/addresses/text-226/> (accessed 11 February 2016).

Однако, несмотря на имеющиеся примеры успешных пробных экспериментов по доставке компонентов «бомбы в гараже» к цели, равно как и наличие достаточного числа ставших известными случаев кражи и попыток продажи радиоактивных материалов, статистика создания такой бомбы пока что находится на нуле или, что вполне допустимо, мы не располагаем информацией на этот счет. Среди прочего это означает, что до сих пор соответствующие службы, образующие систему защиты современной цивилизации от ядерного терроризма, работают достаточно эффективно.

5. Следует упомянуть и еще одну возможность ядерного терроризма: похищение ядерного боезаряда и его доставку к месту теракта. В ведущих ядерных державах принята и постоянно совершенствуется сложная система технической защиты и специализированных охранных мероприятий, сводящих вероятность такого сценария к предельно малой величине. Кроме того, активация такого заряда, имеющего эффективную защиту от применения штатным образом, представляется практически невыполнимой технической задачей. Правда, специалисты указывают, что задача может упроститься, если будут похищены боезаряды «непризнанных ядерных государств» — Пакистана или Индии, например, — которые не имеют технически совершенной защиты от такого применения.

Пакистан, в силу периодически проявляющейся политической нестабильности, может рассматриваться в качестве вероятного источника «материальной составляющей» для актов ядерного терроризма. Обладание ядерным оружием в сочетании с политической турбулентностью в этой стране, наличием неоднозначных связей местных спецслужб с террористическими организациями, являет собой исключительно взрывоопасную смесь.

В современных условиях вероятным представляется приход к власти в одной из стран, обладающих ядерным оружием или ядерной энергетикой, экстремистов. Нельзя исключать и дальнейшей эволюции в вырождении северокорейского режима, что

может превратить в «международного ядерного террориста» целое государство.

Для осуществления своих планов террористы и ИГИЛ могут воспользоваться «черным рынком» ядерных технологий и материалов, который существует уже несколько десятилетий.

Имеются свидетельства объемных поставок ядерных компонентов и материалов и из отдельных государств — из Северной Кореи, например, — в частности низкообогащенного урана, который после дообогащения может быть превращен в «начинку» для атомной бомбы.

Появление на международной арене «фактора ИГИЛ» с его огромными организационными и финансовыми возможностями создает и новые условия для привлечения специалистов в ядерной области из развитых стран.

Субъективная реальность: терроризм и меры борьбы с ним — две логики, которые не всегда пересекаются в пространстве

Каждый террористический акт сам по себе является наглядным и трагическим доказательством либо полной, либо частичной неэффективности деятельности соответствующих государственных служб, призванных бороться с терроризмом.

«Двери» массовому терроризму были открыты, пожалуй, на Мюнхенской олимпиаде 1972 г. Спецслужбы одной из наиболее развитых стран мира, принявшие заблаговременно усиленные меры безопасности, оказались не в состоянии предвидеть возможность претворения в жизнь конкретного трагического сценария. И, кроме того, соответствующие службы даже такой мощной страны, как Германия, оказались не готовы эффективно противостоять террористам.

Массовым и наиболее впечатляющим терактом начала XXI в., безусловно, явилась террористическая атака против территории США в

сентябре 2001 г. И в этом случае все происшедшее оказалось полной неожиданностью для властей, равно как и сама схема совершения самого крупного теракта в истории человечества. Хотя отчетливая информация о подготовке теракта, по некоторым свидетельствам, и стала достоянием спецслужб, но она затерялась где-то в жерновах находящейся в распоряжении Соединенных Штатов крупнейшей и, казалось бы, наиболее могущественной системы безопасности.

Анализ происшедших терактов в значительном числе случаев демонстрирует, что спецслужбы, как правило, готовятся к противодействию уже однажды опробованным террористами схемам. Это продолжается и после совершения известных терактов.

После трагедии 2001 г. в США резко ужесточился контроль за обучением в авиационных школах. В октябре 2015 г. над Синаем был взорван российский самолет, что стало следствием зафиксированного террористами ослабления бдительности служб безопасности аэропорта. В ноябре того же года в Париже была использована иная отвлекающая тактика ряда мелких терактов, на фоне которых произошло два крупных. И Франция, и Россия к тому времени были активными участниками вооруженных действий против ИГИЛ, что подтверждает сделанный выше вывод.

В ноябре 2015 г. в Мали, опять же неожиданно, была применена абсолютно другая тактика: нападению внезапно подвергся фешенебельный отель в центре города. Во всех случаях внезапность была важным фактором, которому спецслужбы ничего не смогли противопоставить.

Специальные службы по определению не способны даже при исключительно эффективной работе предвидеть и предотвратить теракты с вероятностью, близкой к 100 %. А значит, наша безопасность в современной цивилизации в любой момент времени — понятие весьма относительное. Но если такое положение трагично в случае терактов с применением обычных средств, то в сценарии с ядерным терроризмом оно может быть катастрофично, поскольку даже один пропущенный террористический акт может привести

к масштабной катастрофе, перед которой последствия всех предыдущих терактов померкнут.

В результате непреднамеренной, произошедшей на Чернобыльской АЭС в 1986 г. катастрофы, по данным Всемирной организации здравоохранения, всего погибло или может погибнуть в будущем от долгосрочных последствий воздействия радиации около четырех тысяч человек. Экологическими организациями подчитано, что социально-экономический ущерб от этой аварии за тридцать лет составит огромную сумму — около 235 млрд. долл.

Напомним, что здесь речь шла о непреднамеренном акте, в результате которого был разрушен «всего лишь» один энергоблок АЭС. В результате из хозяйственного оборота на долгие годы были выведены значительные территории, а в зоне, в той или иной мере затронутой радиацией, оказался ряд европейских стран.

В то время когда государственные структуры, часто на виду у всех, готовят и предпринимают меры повышенной безопасности, террористы, наоборот, находятся в тени, спокойно наблюдают, делая для себя выводы относительно изъянов предпринимаемых мер безопасности и «творчески» перерабатывая свои походы к организации новых терактов.

Уже став на путь применения ОМУ в виде химических боеприпасов, ИГИЛ будет и дальше строить планы в этом направлении. Нет абсолютно никаких гарантий, что сторонники «Исламского государства» не захотят заполучить еще более «действенное» ОМУ — ядерное. Вернее даже, такую возможность необходимо постоянно держать в поле зрения и предпринимать все возможные меры, чтобы ее не допустить.

Эскалация антиигиловской операции в Сирии, с одной стороны, вселяет надежду на то, что это практически «абсолютное зло» удастся усмирить. Но в то же время, как справедливо отмечал г-н Шэй, «мы должны быть настороже, так как успех в таких операциях никогда не может быть окончательным»⁴⁵.

⁴⁵ Ibid.

Директор МАГАТЭ Юкия Аmano заметил, что «тот факт, что терактов с применением ядерного оружия или радиоактивных материалов еще не было, не должен ослаблять нашу бдительность». Чтобы этого действительно не произошло, необходимо принять действительно стратегические решения, продумать и предпринять целый комплекс необходимых мер.

Принципы построения антитеррористических стратегий

Ключевыми элементами таких «стратегий» должны быть:

- 1) внимание и контроль со стороны международных организаций к этим вопросам;
- 2) проработанность национального законодательства и необходимых регламентов, высокая степень детализации обеспечения физической защиты в разных сценариях и высокая степень ответственности на национальном и местном уровнях за обеспечение физической защиты объектов ядерной инфраструктуры;
- 3) высокий уровень сотрудничества между заинтересованными странами на всех уровнях, от выработки необходимого законодательства, оптимизации и совершенствования структуры физической защиты до обмена данными спецслужб;
- 4) активный обмен опытом и взаимопомощь в организации физической защиты, обмен «лучшими практиками» в этой области.

Для реализации этих сценариев сегодня необходимо преодоление глубокого кризиса политических отношений, восстановление доверия и возврат к взаимодействию. Необходимо повышение уровня доверия, что позволит выйти на уровень активного сотрудничества России с другими ядерными державами в перекрытии возможностей катастрофического терроризма.

8. РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ЯДЕРНОГО ТЕРРОРИЗМА

*Анатолий Дьяков*⁴⁶

Как и во многих других странах, в России существует понимание того, что распространение ядерного оружия и ядерный терроризм представляют реальную угрозу национальной и международной безопасности. В этом контексте одной из наиболее тревожных тенденций в настоящее время является возникновение и подъем на Ближнем Востоке «Исламского государства» (ИГИЛ), которое в России объявлено террористической организацией. Недавно осуществленные теракты в Анкаре, Париже, а также на борту российского самолета А321 в Египте, унесшие жизни более пятисот человек, ответственность за которые взяло на себя ИГИЛ, являются подтверждением этому.

Террористические структуры нацелены на увеличение своего разрушительного потенциала и постоянно ищут доступ к ядерному оружию. Они прекрасно осознают, что теракт с использованием ядерного взрывного устройства в случае его осуществления будет иметь глобальные последствия. Принимая во внимание хорошо известный факт, что при создании ядерного оружия около 80—90 % всех усилий странами было потрачено на получение оружейных

⁴⁶ Анатолий Дьяков — исследователь (ранее директор) Центра по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии, кандидат физико-математических наук (Россия).

ядерных материалов (ОЯМ), становится очевидным, что возможность осуществления ядерного теракта определяется способностью террористов получить ключевые ОЯМ: высокообогащенный уран (ВОУ) и плутоний оружейного качества. Следовательно, задача предотвращения подобного теракта требует исключения попадания ядерных материалов в руки террористов.

В настоящее время в мире накоплено свыше 240 тонн оружейного плутония и более 1330 тонн ВОУ. При этом российские запасы оцениваются на уровне 120 тонн оружейного плутония и 700 тонн ВОУ, а американские — в 95 и 544 тонны соответственно. Таким образом, количество ОЯМ, имеющееся только в этих двух странах, составляет 94 % от мировых запасов. Большая часть этого количества ОЯМ является наследием холодной войны, когда в каждой из стран, Советском Союзе и Соединенных Штатах, была создана ядерная промышленность, способная поддерживать арсеналы в десятки тысяч единиц ядерного оружия. Приведенные выше цифры показывают, что в деле обеспечения безопасности, сохранности и надежной физической защиты ядерных материалов, исключающих возможность их попадания в руки террористических организаций, Россия и США несут особую ответственность.

В Соединенных Штатах довольно часто встречаются публикации, в которых высказывается беспокойство в отношении сохранности российских ОЯМ и надежности систем физической защиты хранилищ этих материалов и объектов, предназначенных для их использования. Показательным в этом отношении является недавнее высказывание конгрессмена Тома Марино: «У России имеется так много пропавшего ядерного материала, что там просто не обращают на это внимание. Я не знаю, то ли это их не заботит, то ли это просто результат их дезорганизованности»⁴⁷. На подобное высказывание можно было бы не обращать внимания, поскольку конгрессмен мало знаком с реальной ситуацией в России по этому

47 См. Oswald R. Chill with Russia Brings Nuclear Insecurity. Available at: <http://pulitzercenter.org/reporting/chillrusia-brings-nuclear-insecurity> (accessed 20 November 2015).

вопросу, а приведенное выше его высказывание вряд ли мотивировано беспокойством о сохранности российских ядерных материалов. Однако такие эксперты, как Зигфрид Хеккер (Siegfried S. Hecker) из Стэнфордского университета и Мэтью Банн (Mathew Bunn) из Гарварда, имеющие достаточно полное представление о реальном положении дел, также высказывают беспокойство в отношении уязвимости систем защиты ядерных материалов в России⁴⁸. Поэтому представляется целесообразным ознакомиться с положением дел по учету, контролю и физической защите ядерных материалов и радиоактивных источников в России.

Российское правительство исходит из того, что глобальный режим ядерной безопасности может быть эффективным только в том случае, если каждая страна имеет эффективную и адекватную систему безопасности и сохранности ядерных материалов на национальном уровне. Это по существу является ключевым принципом политики России в решении всех вопросов, связанных с данной сферой.

Хорошо известно, что в начале 1990-х гг. ситуация в российском ядерно-оружейном комплексе дала основания для беспокойства в отношении сохранности ОЯМ, в первую очередь из-за ухудшения экономической ситуации и ослабления государственного контроля. Угроза хищения ядерных материалов стала реальностью: было зафиксировано несколько случаев воровства ядерных материалов имевшими к ним доступ работниками предприятий. Осознавая свою ответственность за безопасность и сохранность ядерного арсенала, высшее руководство России предприняло решительные меры по укреплению режима сохранности ядерных

48 См. Hecker S. C., Davis P. E. Why the US Should Keep Cooperation with Russia on Nuclear Security. Bulletin of the Atomic Scientists. Available at: <http://thebulletin.org/why-us-should-keep-cooperating-russia-nuclearsecurity7207> (accessed 29 May 2014); Bunn M. Nuclear Security in Russia and Current State of Cooperation. Harvard Kennedy School Meeting on U.S.-Russian Nuclear Security Cooperation. U.S. Institute of Peace. Available at: <http://belfercenter.org/mta> (accessed 26 September 2014); Roth N. A Response to Critics of U.S.-Russian Nuclear Security Cooperation. Belfer Center for Science and International Affairs. Available at: <http://nuclearsecuritymatters.belfercenter.org/blog/response-critics-us-russian-nuclear-security-cooperation> (accessed 21 October 2014).

материалов на своей территории и исключению возможности их попадания в руки террористов.

Эти меры включали:

- 1) разработку и принятие законодательной и нормативно-правовой базы относительно обращения с делящимися и радиоактивными материалами;
- 2) модернизацию национальной системы контроля и учета ядерных материалов;
- 3) внедрение современных мер физической защиты ядерных материалов;
- 4) разработку и реализацию программы консолидации ядерных боезарядов и материалов; внедрение в практику системы обучения и сертификации персонала предприятий ядерной промышленности в специальных учебных центрах, дающих специалистам, занятым в сфере учета и физической защиты, возможность ознакомления с современными методами и совершенствования практических навыков;
- 5) оснащение пунктов пропуска на предприятиях ядерной отрасли и таможенных постов комплексами автоматизированного контроля за перемещением радиоактивных и делящихся материалов.

В результате реализации этих мер была создана законодательная база, отвечающая современным реалиям. Системы учета, контроля и физической защиты ядерных и радиоактивных материалов были переведены на современную техническую базу, что дало возможность отслеживать все изменения в режиме реального времени. В период с 1993 по 2013 гг. физическая защита всех предприятий и зданий с ядерными материалами была существенно модернизирована. Пункты пропуска на ядерных объектах и таможенные посты были оснащены техническими системами, обеспечивающими обнаружение делящихся и радиоактивных материалов⁴⁹.

⁴⁹ Разработанные и производимые в России стационарные радиационные мониторы «Янтарь» предназначены для непрерывного автоматического контроля пунктов пропуска предприятий

Необходимо отметить, что достигнутый в относительно короткий срок успех работы по данным направлениям, с учетом масштабов российского ядерного комплекса, стал возможным благодаря международному сотрудничеству, в особенности сотрудничеству между Россией и США в рамках программы «Совместное уменьшение угрозы».

Угроза использования террористами радиоактивных материалов для радиационного заражения территорий («грязной бомбы») требует усиления контроля за производством, использованием и утилизацией радиоактивных источников. За последние годы государственные нормы и правила, регулирующие порядок обращения с радиоактивными источниками в России, были кардинально усовершенствованы. Весь жизненный цикл каждого источника, начиная с момента его производства и до окончания использования, находится под постоянным контролем системы государственного учета. В соответствии с установленными нормами, организации, использующие такие источники, обязаны раз в полгода сообщать в единую систему государственного учета об их наличии и состоянии. Право на использование источников любая организация имеет только после получения специальной лицензии. Одним из необходимых условий получения лицензии является наличие на предприятии работника, несущего персональную ответственность за соблюдение всех норм и правил работы с такими источниками.

ядерного цикла, для контроля автомобильного и железнодорожного транспорта на таможенных постах, а также контроля персонала ядерных предприятий, пассажиров и багажа на различных пунктах пропуска с целью обнаружения радиоактивных и ядерных материалов. Данная система прошла успешные испытания в рамках Программы выявления нелегального обращения радиоактивных материалов (ИТРАП), проведенных австрийским Исследовательским центром в Сейберсдорфе в сотрудничестве с МАГАТЭ, Международной таможенной организацией и Интерполом. Система была испытана в Лос-Аламосе и получила сертификат качества этого центра. Общее количество установленных систем «Янтарь» различной модификации превысило шесть тысяч. О вкладе технических средств в повышение эффективности работы по защите ядерных и радиоактивных материалов свидетельствуют следующие статистические данные: 95 % всех фактов незаконного перемещения чувствительных материалов было выявлено посредством специальной аппаратуры и лишь 5 % — с использованием оперативной информации и анализа сопроводительной документации. См. Янтари в действии [Электронный ресурс]//Закрытое акционерное общество «Аспект». Дубна, 3 апреля 2011. <http://aspect.dubna.ru/new/page.php?page=327>.

Необходимо отметить, что с завершением сотрудничества по программе «Совместное уменьшение угрозы» работа по повышению ядерной безопасности в России не прекратилась. В настоящее время основные усилия в этой области нацелены на дальнейшее совершенствование уже существующей инфраструктуры с учетом накопленного опыта как в России, так и в других странах, рекомендаций МАГАТЭ, а также принимая во внимание новые угрозы. Нормативные акты в области учета и физической защиты ядерных и других радиоактивных материалов постоянно совершенствуются и обновляются. В частности, в 2012 г. была принята новая версия федеральных «Основных правил учета и контроля ядерных материалов».

Все процедуры физической инвентаризации и учета ядерных материалов, эффективность их физической защиты находятся под постоянным контролем компетентных органов безопасности и регулятора атомной энергетики. В связи с этим Росатомом приняты программы модернизации систем физической защиты на предприятиях отрасли, реализацию которых планируется осуществлять до 2020 г. Идет постоянное совершенствование технических средств физической защиты на объектах и в местах хранения ядерных материалов. Необходимо отметить, что эти программы постоянно корректируются с учетом выводов межведомственных проверок и учений, проводимых Росатомом совместно с ФСБ, МВД и МЧС⁵⁰.

Совершенствуются и методы противодействия ядерному терроризму. Так, в сентябре 2012 г. в Московской области в рамках «Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма» прошли учения «Страж-2012» по противодействию угрозам ядерного терроризма. В ходе этих учений, в присутствии делегаций из пятидесяти восьми стран, а также наблюдателей МАГАТЭ, Интерпола, Управления ООН по борьбе с организованной

преступностью, были продемонстрированы передовые технологические разработки Минобороны и государственной корпорации «Росатом» в области обнаружения ядерных материалов и радиоактивных веществ, показана работа спецподразделений ФСБ и аварийно-технических формирований Росатома по противодействию угрозам ядерного терроризма и ликвидации их последствий. Осуществляется работа по минимизации запасов ОЯМ и их использования. Недавно была принята ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности в 2016 – 2020 гг. и на период до 2030 г.». Общий объем финансирования новой федеральной целевой программы составит 560 млрд руб. При этом бюджетное финансирование ФЦП-2 может составить около 394 млрд руб.

Россия полностью выполняет свои международные обязательства по обеспечению и поддержанию физической защиты ядерных материалов, являясь участником всех существующих многосторонних конвенций: «Конвенции о физической защите ядерного материала» и Поправки к ней 2005 г., а также «Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма».

Осуществление всех вышеперечисленных мер по укреплению ядерной безопасности дало официальным лицам России достаточные основания заявить на саммите по ядерной безопасности в 2014 г., что в настоящее время не существует ядерных материалов или объектов в России, уровень физической защиты которых вызывает беспокойство⁵¹. Защита всех ядерных материалов, мест их хранения, транспортировки осуществляется мерами, уровень которых по крайней мере не ниже требований, рекомендованных МАГАТЭ (INFCIRC / 225 / Rev. 5).

Кардинальное повышение уровня физической защиты ядерных и радиоактивных материалов в России, осуществленное за последние двадцать лет, признается также американскими экспертами, включая вышеупомянутых Зигфрида Хеккера и Матью

50 Отчет по безопасности // Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». М., 2014 г.

51 Memorandum of Russian Federation at the 2014 Nuclear Security Summit. The Hague, Netherlands (24 – 25 March 2014).

Бана. Тем не менее, по их мнению, угрозы хищения ядерных материалов в России по-прежнему существенны⁵². Это мнение основано на представлениях о том, что, хотя работа по укреплению физической защиты ядерных и радиоактивных материалов в России не завершена и не все слабые элементы физической защиты ядерных материалов устранены, эта работа российской стороной более не воспринимается важной. В связи с этим в Соединенных Штатах раздаются призывы к продолжению сотрудничества между США и Россией в этой области, которое после завершения программы «Совместного уменьшения угрозы» в 2013 г. практически прекращено⁵³.

В отношении продолжения сотрудничества России и США по вопросам ядерной безопасности хотелось бы отметить два обстоятельства.

Первое связано с форматом сотрудничества в рамках программы «Совместное уменьшение угрозы», которое проводилось в течение двадцати лет (с 1993 по 2013 гг.). Отмечая уникальный и результативный опыт сотрудничества между Россией и США по программе «Совместное уменьшение угрозы», необходимо также отметить, что это сотрудничество не было основано на принципах реального партнерства. Финансирование по проектам программы почти полностью осуществлялось США, хотя и Россия затронула на их реализацию значительные средства. Оказание Соединенными Штатами финансовой помощи увязывалось с согласием России на предоставление американской стороне права инспектирования российских ядерных объектов, на которых осуществлялись конкретные проекты. Это давало американцам возможность посещать российские ядерные предприятия и тем

52 Bunn M. Nuclear Security in Russia and Current State of Cooperation. Harvard Kennedy School Meeting on U.S.-Russian Nuclear Security Cooperation. U.S. Institute of Peace. Available at: <http://belfercenter.org/mta> (accessed 26 September 2014).

53 Nunn S., Lugar R., Browne D. The Greatest Terrorist Threat. How to Stop Nuclear Material from Falling into the Wrong Hands. Politico Magazine. Available at: <http://www.politico.com/magazine/story/2015/11/the-greatestterrorist-threat-213370> (accessed 17 November 2015).

самым «держать руку на пульсе» российского ядерного комплекса. Приведенное выше высказывание конгрессмена Марино, скорее всего, может объясняться не беспокойством о состоянии дел с учетом, контролем и физической защитой ядерных материалов в России, а досадой некоторых кругов США из-за невозможности продолжения контроля за российским ядерным комплексом, обусловленного отказом России от продолжения сотрудничества в формате «Совместного уменьшения угрозы». Следует также отметить, что предоставление доступа американским инспекторам к ядерным объектам России, относящееся к сфере ее национальной безопасности, и отсутствие аналогичных возможностей для российской стороны всегда вызывало раздражение в РФ. Некоторые российские специалисты, принимавшие участие в программе «Совместное уменьшение угрозы», считают, что совместные проекты являлись для американцев лишь прикрытием для сбора ими разведывательной информации⁵⁴. Подтверждением тому является недавнее высказывание вице-премьера российского правительства Дмитрия Рогозина⁵⁵.

Вместе с этим, обсуждая вопрос российско-американского сотрудничества по этому направлению, необходимо учитывать также следующее обстоятельство. На сегодняшний день ядерный терроризм представляет собой наиболее опасную форму насильственных действий. Ядерный теракт в случае его осуществления по разрушительной мощи и количеству жертв очевидно будет не сравним со всеми актами террора, имевшими место в последнее

54 Overcoming Impediments to U.S.-Russian Cooperation on Nuclear Non-Proliferation. Report of the Joint Workshop, National Research Council of the National Academies. The National Academy Press. Washington, D.C. 2004.

55 Выступая перед журналистами во Владивостоке, вице-премьер Дмитрий Рогозин сообщил, что «предложения США о продлении программы более не соответствуют представлениям Москвы о том, как должно быть выстроено сотрудничество в этой сфере... мы хотим посчитать, какой реальный финансовый бонус мы получаем, и какие ущербы наносятся нашей обороноспособности с точки зрения технического контроля за нашим производством». См. РФ оценит ущерб своей обороноспособности от программы Нанна — Лугара [Электронный ресурс]//РИА Новости. М., 18 декабря 2015. <http://ria.ru/politics/20151218/1344333736.html#ixzz3ufKS2GBq>.

время. С учетом глубины и масштаба опасности, а также глобальных последствий, обусловленных ядерным терроризмом, международное сообщество в праве не только иметь уверенность в том, что у любой страны, имеющей ЯО и ядерные материалы и соответствующие объекты, за сохранность которых она несет принципиальную ответственность, есть система их физической защиты, но также получать убедительные доказательства того, что системы физической защиты функционируют надлежащим образом. Для США и России, обладающих 94% ОЯМ, накопленных в мире, и несущих особую ответственность за их безопасность и сохранность, чрезвычайно важно иметь уверенность в том, что обеими странами делается все необходимое для предотвращения попадания ядерных материалов в руки террористических организаций.

Получение такой уверенности невозможно без сотрудничества двух стран по вопросам ядерной безопасности. Нужно отметить, что понимание необходимости этого достаточно ясно было высказано российскими и американскими специалистами на конференции в Москве в начале июня 2013 г., где был проведен обзор результатов и опыта совместной работы по различным проектам, осуществленным в течение двадцати лет по программе «Совместное уменьшение угрозы». По результатам конференции российскими и американскими научно-техническими руководителями совместных работ было подготовлено решение конференции 56. В нем отмечалась обоюдная и настоятельная потребность в продолжении взаимовыгодного сотрудничества, в том числе по таким направлениям, как:

- учет, контроль и защита ядерных материалов;
- глобальное ядерное нераспространение и устранение глобальных угроз, включая нераспространение ядерных технологий;
- научно-технические аспекты ядерного антитерроризма;

56 Решение конференции по российско-американскому ядерному сотрудничеству: достигнутые успехи и перспективы на будущее. М., 3–5 июня 2013 г.

- фундаментальные и прикладные научные исследования в областях, взаимовыгодных для обеих стран;
- передача накопленного опыта сотрудничества новому поколению ученых и руководителей институтов РФ и национальных лабораторий США;
- распространение накопленного опыта на сотрудничество с третьими странами в деле обеспечения глобальной безопасности и ядерного нераспространения.

При этом в решении конференции отмечалось, что сотрудничество должно осуществляться в новом формате, основанном на симметричном и взаимовыгодном подходе, с учетом изменений, произошедших в мире за последние двадцать лет.

К сожалению, в настоящее время взаимодействие между Россией и США, в связи с кризисом в Украине, практически полностью прекращено не только по направлению учета и физической защиты ядерных материалов, но и по другим направлениям в ядерной области. В марте 2014 г. США приостановили сотрудничество в рабочей группе (Ропенан-Kirienko), осуществляемое в рамках российско-американской президентской комиссии, курировавшей программы по ядерной безопасности. А в мае 2014 г., опять по инициативе США, была приостановлена работа по межправительственному соглашению о сотрудничестве в научных исследованиях и разработках в ядерной и энергетических сферах от 16 сентября 2013 г. Поэтому вполне ожидаемо, что в качестве ответной меры российская сторона прекратила сотрудничество, осуществляемое в рамках межправительственного протокола к рамочному Соглашению о многосторонней ядерно-экологической программе в РФ, подписанному 14 июня 2013 г. (The Multilateral Nuclear Environmental Program in the Russian Federation Agreement). А именно этим Протоколом определялся перечень направлений совместной работы, включая учет, контроль и физическую защиту ядерных материалов⁵⁷.

57 Протокол между Правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки к Рамочному соглашению о многосторонней ядерно-экологической про-

Безусловно, было бы нереальным полагать, что отношения между Россией и США, характеризующиеся сегодня элементами враждебности из-за событий в Украине, не окажут негативного влияния на их взаимоотношения в вопросах ядерной безопасности. Однако даже во времена холодной войны СССР и США поддерживали некоторые формы ядерного сотрудничества, понимая, что оно — в интересах обеих стран, а его отсутствие может привести к неприемлемым рискам. Поэтому, невзирая на все сегодняшние разногласия между США и Россией, необходимо возобновление взаимодействия между ними по вопросам ядерной безопасности, которое безусловно соответствует их общим интересам.

Не стоит забывать, что Россией и США был накоплен бесценный опыт сотрудничества между странами по проблеме уменьшения ядерной угрозы. Это касается как правительственных ведомств, организаций, так и установления личных контактов между российскими и американскими учеными и специалистами. Не хотелось бы, чтобы различия в подходах к событиям в Украине привели к утрате накопленного опыта совместной работы двух стран по укреплению режима нераспространения ОМУ и предотвращения ядерной угрозы.

грамме в Российской Федерации от 21 мая 2003 г., подписанный 14 июня 2013 г.

В соответствии с Протоколом стороны согласились сотрудничать по следующим направлениям:

- a) учет, контроль и физическая защита ядерных материалов;
- b) регулирование безопасности при учете, контроле и физической защите ядерных материалов;
- c) таможенный контроль ядерных и других радиоактивных материалов;
- d) выявление, извлечение, хранение, обеспечение безопасности и утилизация радиоактивных источников повышенной опасности;
- e) консолидация ядерного материала, в том числе облученного и необлученного высокообогащенного урана с обогащением 20% или выше по изотопу 235, и преобразование избыточного высокообогащенного урана в низкообогащенный уран;
- f) конверсия исследовательских реакторов в Российской Федерации, использующих топливо высокого обогащения по урану, на топливо низкого обогащения по урану и разработка новых технологий топлива низкого обогащения по урану для обеспечения в будущем конверсии исследовательских реакторов с топлива высокого обогащения по урану на топливо низкого обогащения по урану;
- g) демонтаж, транспортировка, извлечение топлива и безопасное хранение атомных подводных лодок, включая транспортировку и безопасное хранение реакторных отсеков и связанных с ними материалов, в целях обеспечения безопасности высокообогащенного отработавшего ядерного топлива.

К сожалению, опыт показывает, что прервать сотрудничество просто, а вот восстанавливать его нелегко. В этой связи чрезвычайно важно поддерживать диалог между сторонами с целью определения вопросов, представляющих взаимный интерес в вопросах ядерной безопасности. Очевидно, что это должен быть диалог абсолютно равноправных партнеров. Поддержанию контактов будет также способствовать организация и проведение совместных семинаров по обмену опытом по таким направлениям, как физическая защита, организация учета и контроля ядерных материалов и радиоактивных источников на предприятиях гражданского ядерного комплекса.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность распространения накопленного Россией и США опыта по эксплуатации ядерных объектов и обращения с ядерными материалами, включая практику обеспечения физической ядерной безопасности, на сотрудничество с третьими странами с целью обеспечения глобальной безопасности и ядерного нераспространения.

Рано или поздно руководители России и США придут к пониманию необходимости возобновления контактов по вопросам ядерной безопасности. К этому моменту желательно уже иметь конкретные предложения по сотрудничеству между организациями и национальными ядерными лабораториями России и США в области фундаментальных и прикладных исследований. Очевидно, возобновление диалога, проведение совместных семинаров и совместное сотрудничество с третьими странами будет этому способствовать.

9. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КАТАСТРОФИЧЕСКОГО БИОЛОГИЧЕСКОГО ТЕРРОРИЗМА

*Энди Вебер, Кристин Партемор*⁵⁸

Введение

Многие полагают, что биологическое оружие будет играть центральную роль в наиболее вероятных и самых ужасающих сценариях с участием террористов или изгоев, применяющих оружие массового уничтожения (ОМУ). К факторам, определяющим такое восприятие угроз, относятся: повсеместная доступность необходимых знаний и технологий, частые публичные заявления террористических групп о таких намерениях и общеизвестные сведения о прошлых попытках террористических организаций разработать и применить биологические вооружения.

В силу такого слияния характеристик биологических угроз, и роста ресурсов, и влияния террористических организаций во всем мире, для улучшения возможностей государств по предотвращению катастрофического биотерроризма необходимы два взаимодополняющих подхода: построение прочного фундамента из базовых элементов потенциала и создание систем, которые способны не отставать от темпов развития угроз и учитывать

⁵⁸ Энди Вебер — член Совета по международным отношениям (США). Кристин Партемор — основатель компании CLP Global, LLC.

непредвиденные обстоятельства и экстремальные случаи. В этой главе вначале будет описан общий ландшафт современных биологических угроз, а затем показано, как объединение этих двух подходов позволит снизить риски биологического терроризма.

Угроза биологического терроризма

В 2007 г. Конгресс США дал поручение подготовить доклад с оценкой перспектив применения террористами ОМУ и рекомендациями на предмет того, как страна могла бы улучшить свои усилия по предотвращению таких терактов. В следующем году в своем отчете World at Risk («Мир в опасности») Комиссия по предотвращению распространения ОМУ и терроризма выступила с серьезным предупреждением: «Террористы с большей вероятностью могут приобрести и использовать биологическое оружие, чем ядерное. Комиссия убеждена, что правительство США должно действовать более настойчиво, чтобы ограничить распространение биологических вооружений и уменьшить вероятность биологического теракта»⁵⁹.

Для понимания того, как противодействовать этому вызову, нужно сначала изучить, как сформировались нынешние угрозы, связанные с биологическим оружием, и почему применение террористами ОМУ рассматривается в качестве одной из приоритетных проблем в области безопасности.

Биологическое оружие, которое появилось еще в древности, было полностью запрещено после того, как президент Ричард Никсон в 1969 г. закрыл американскую программу наступательных биологических вооружений, а в 1972 г. завершил переговоры о заключении эпохальной «Конвенции о запрещении биологического и токсинного оружия» (КБТО), которая в 1975 г. вступила в силу. Тем не менее в 1979 г. на советском предприятии

⁵⁹ Graham B. World at Risk: The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism (Vintage Books, 2008). P. XV.

по производству биологического оружия в Свердловске (ныне Екатеринбург) произошла аварийная утечка бацилл сибирской язвы, в результате которой погибло около сотни невинных людей, вдохнувших принесенные ветром смертоносные споры. После этого Советский Союз значительно увеличил инвестиции в биологическое оружие и построил огромный завод по производству вооружений, содержащих споры сибирской язвы, в отдаленном Степногорске (Казахстан). Позднее по просьбе президента Казахстана Нурсултана Назарбаева этот завод, обладавший подтвержденными мощностями по производству 300 тонн содержащих споры сибирской язвы вооружений за восьмимесячный период военной мобилизации, был безопасным образом ликвидирован в рамках проводившейся Министерством обороны США «Программы совместного уменьшения угрозы», принятой по инициативе Нанна и Лугара. На том месте, где когда-то стоял этот завод, теперь в казахской степи растет зеленая трава.

В апреле 1992 г. президент РФ Борис Ельцин официально признал наличие программы наступательных биологических вооружений и приказал прекратить всю деятельность, нарушавшую КБТО⁶⁰. Но подозрения сохраняются потому, что военные объекты, где в советские времена велись работы над биологическими вооружениями, продолжают функционировать, но они закрыты для иностранных посетителей⁶¹. Другая крупная государственная программа биологических вооружений, реализовавшаяся в Ираке при Саддаме Хусейне, была успешно ликвидирована после первой войны в Персидском заливе в 1990-е гг. под профессиональным руководством посла Рольфа Экеуса и Специальной комиссии ООН по Ираку.

Хотя ко времени подготовки этой публикации более ста пятидесяти стран подписали и ратифицировали КБТО, угроза,

исходящая от имеющихся у государств биологических вооружений, актуальна для нас и сегодня, пусть и в сокращенных масштабах. Например, широко распространено мнение о том, что Северная Корея обладает биологическим оружием, несмотря на присоединение к КБТО и отсутствие конкретной информации о ее программе и возможных запасах этого вида ОМУ⁶².

Тогда как число и масштабы государственных программ, как представляется, существенно уменьшилось со времени окончания холодной войны, мир все чаще становится свидетелем появления террористических организаций и иных негосударственных субъектов, открыто показывающих, что они намереваются приобрести и применить биологическое оружие. Несколько громких случаев в конце XX и начале XXI вв. усугубили опасения о том, что биологический теракт является наиболее вероятным способом применения террористами оружия массового уничтожения.

К наиболее широко обсуждаемым примерам деятельности негосударственных организаций в направлении биологического терроризма относятся соответствующие попытки японской секты «Аум Синрике» в 1990-е гг. Члены «Аум Синрике» затратили значительные усилия на изготовление оружейных материалов и проведение нападений с применением как ботулинического токсина, так и бациллы сибирской язвы. В конечном итоге оба направления оказались провальными: хотя представляется, что нехватка навыков и знаний способствовала провалу, в обоих случаях этой секте помешало то, что она использовала штаммы, которые, вероятно, не были достаточно действенными, чтобы вызывать болезнь или гибель людей⁶³.

Среди негосударственных групп, проявлявших намерения приобрести или разработать биологическое оружие, «Аль-Каида»

60 2005 Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments. US Department of State. Available at: <http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/51977.htm> (accessed 5 January 2005).

61 Tucker J., Vogel K. Preventing the Proliferation of Chemical and Biological Weapon Materials and Know-how. *The Nonproliferation Review* (Spring 2000).

62 Bennett B. W. The Challenge of North Korean Biological Weapons. Testimony presented before the House Armed Services Subcommittee on Intelligence, Emerging Threats and Capabilities. Washington, D.C. (October 11, 2013).

63 Danzig R., et al. Aum Shinrikyo: Insights Into How Terrorists Develop Biological and Chemical Weapons. Center for a New American Security. Washington, DC. 2012. PP. 18–28.

уникальна тем, что она доказала, что способна проводить экстраординарные теракты, и тем обстоятельством, что многие ее сторонники в течение многих лет проявляли интерес к таким вооружениям. Тогда как, вероятно, другие группы, такие как «Аум Синрике», подорвали собственные шансы на успех, сохраняя строгую секретность и ограничивая круг исполнителей небольшим числом лиц, руководители «Аль-Каиды» открыто говорили о своих намерениях разработать биологические вооружения и привлекали к этому более широкий круг своих сторонников. Сам Усама бен Ладен выступал с заявлениями, в которых выражал заинтересованность в проведении биологических терактов и обосновывал их, а боевики и ключевые руководители, такие как Айман аз-Завахири и Анвар аль-Авлаки, разделяли его заинтересованность и откровенно поддерживали его, помогали организовывать попытки «Аль-Каиды» приобрести биологические вооружения и публично объяснять сторонникам «Аль-Каиды», зачем нужны такие вооружения. Руководители этой организации проявили готовность доверять многим из ее членов, которые находились там на более низких уровнях. Как следствие, в том что касалось попыток приобрести биологические вооружения, им удалось завербовать (как минимум на временной основе) несколько человек с потенциально подходящим образованием в области биологии и ветеринарии и даже организовать в этой сфере сотрудничество с другими террористическими организациями⁶⁴.

Такая озабоченность выросла после появления «Исламского государства» (ИГИЛ), которое стало доминирующей организацией среди тех, которые проводят теракты, благодаря своим способностям и стремлению к осуществлению впечатляющих актов насилия, масштабам своих финансовых ресурсов и подтвержденной способности контролировать территорию, где могут находиться

материалы и персонал, необходимые для проведения биологических терактов. Прошлые эпизоды подтверждают необходимость постоянной бдительности, поскольку, по мере расширения своих намерений, «Исламское государство» или другие террористические организации могут заплатить квалифицированным ученым и техникам, завербовать или принудить их, чтобы приобрести необходимые навыки для проведения биологических терактов.

Другим ключевым элементом современных биологических угроз стали субъекты-одиночки, о чем свидетельствуют теракты с использованием спор сибирской язвы в США в 2001 г., показавшие, сколь ужасающими и сложными могут стать даже имеющие сравнительно небольшие масштабы нападения. В результате таких нападений, получивших название «Американская язва», погибло пять и заболело семнадцать человек, но понадобились девять лет, усилия десятков сотрудников, более десяти тысяч бесед и тысячи проб, взятых в окружающей среде, чтобы установить, что ответственность несет один человек⁶⁵. Дело «Американской язвы» привело к росту опасений по поводу того, что даже если подавляющее большинство тех, кто практикует так называемое биохакерство или «биологию своими руками», не представляют собой никакой угрозы, то единственный одиночка или цепочка людей, внешне не связанных между собой, могут задействовать свои навыки такими способами, которые, как представляется, почти невозможно предсказать, обнаружить или предотвратить⁶⁶.

Наконец, хотя угрозы биологического терроризма остаются одними из ключевых проблем в сфере безопасности, общественность и политические руководители уделяют все больше внимания наращиванию сопротивляемости в отношении всех видов опасностей для здоровья человека, а не тех, которые связаны с конкретными случаями целенаправленных нападений или

64 Например, см. Mowatt-Larssen R. Al Qaeda Weapons of Mass Destruction Threat: Hype or Reality? Belfer Center for Science and International Affairs (January 2010); Kreider R., Ross B. Al Qaeda Cleric's Call from Grave: Attack with Bio Weapons. ABC News (May 3, 2012).

65 Amerithrax or Anthrax Investigation. US Federal Bureau of Investigation. Available at: <https://www.fbi.gov/about-us/history/famous-cases/anthrax-amerithrax> (accessed 20 March 2016).

66 Один часто цитируемый, пусть и экстремальный, пример описан в публикации: Hessel A., Goodman M., Kotler S. Hacking the President's DNA. The Atlantic (November 2012).

естественно возникающих заболеваний. Если рассматривать биотерроризм в качестве общего для нас всех вызова вместе с другими опасностями для здоровья человека, то сочетание тенденций глобализации, быстрой урбанизации, изменения климата и роста активности злонамеренных субъектов-изгоев должно заставить нас осознать, что настоятельно необходимо совершенствовать глобальный потенциал по противодействию биологическим угрозам всех видов.

Преодоление угроз

Хотя имеются бесчисленные сочетания мероприятий и капиталовложений, которые могут способствовать предотвращению катастрофических биологических терактов, мы ратуем за то, чтобы превосходящая часть усилий была нацелена на построение прочных фундаментальных элементов потенциала, которые необходимы для преодоления широкого круга преднамеренных биологических терактов и естественно возникающих угроз здоровью населения. Но при этом важно сохранить те направления для капиталовложений и продолжить те исследования, которые помогают подстраховаться на случай возникновения неожиданных биологических угроз и содержат в себе потенциал для существенных улучшений. Все представленные в этой главе рекомендации способствуют предотвращению биологических угроз, но они в равной мере важны для эффективного прогнозирования и выявления характеристик биологических кризисов, а также реагирования на них.

Построение прочного фундамента

К счастью, большинство стран не нуждается в дифференцированных подходах ко всем уникальным биологическим угрозам. Наличие элементов основного потенциала, которые, в общем, необходимы в широком диапазоне обстоятельств, позволит всему

миру лучше подготовиться к большинству угроз биологического спектра⁶⁷. Более того, многие из инструментов и технологий, необходимых для формирования таких элементов основного потенциала, сегодня уже существуют. От нас требуется только, чтобы мы определили приоритетность их осуществления, а также чтобы мы более новаторски, гибко и инициативно подходили к их использованию. Таким образом, для большинства стран и регионов основные задачи в области уменьшения перспектив катастрофического биотерроризма и новых угроз здоровью населения сводятся к тому, чтобы определить недостающие элементы основного потенциала и решить, как их экономично и результативно создать.

В некоторых случаях наращивание потенциала может быть вызвано ликвидацией кризисных ситуаций, в особенности в странах, где отсутствует сильная система общественного здравоохранения, которая опирается на квалифицированных эпидемиологов и диагностические лаборатории. Когда зимой 2013–2014 гг. в Гвинее, Сьерра-Леоне и Либерии начала распространяться лихорадка Эбола, хотя имело место и некоторое намеренное сокрытие такой информации, в этих трех странах оказались настолько слабые системы общественного здравоохранения, что прошло много месяцев, прежде чем стало полностью понятно, какой ущерб Эбола наносит в пределах их границ. Международные субъекты быстро начали заполнять пробелы в потенциале каждой из этих стран с помощью капиталовложений, которые будут и далее способствовать улучшению их способностей к противодействию биологическим угрозам всех видов, от подготовки персонала и поставок оборудования до строительства лабораторий и внедрения систем обмена информацией.

⁶⁷ Хотя в настоящей главе мы используем понятие «основного потенциала» в широком смысле, наши рекомендации согласуются с понятием основного потенциала, предусмотренным Международными медико-санитарными правилами Всемирной организации здравоохранения в редакции от 2005 г. и другими широко признанными общемировыми стандартами. Но эти рекомендации отражают наше понимание приоритетности важнейших шагов по предотвращению биологического терроризма и подготовке к нему.

В других случаях, например в регионах, где расположено несколько небольших по площади стран или где соседствуют страны с большими объемами трансграничных перевозок, региональное сотрудничество между такими странами может как сэкономить средства, так и уменьшить трансграничные биологические риски. В целях укрепления потенциала в области санитарно-эпидемиологического и ветеринарного мониторинга в Центральной Азии и на Кавказе Министерство обороны США построило Центр санитарно-эпидемиологического надзора им. Ричарда Лугара в г. Тбилиси (Грузия). Аналогичный Центр санитарно-эпидемиологического надзора для Центральной Азии будет открыт в г. Алматы (Казахстан). В рамках «Глобальной повестки дня по безопасности в сфере здравоохранения», принятой президентом Обамой, ускоренными темпами осуществляются аналогичные мероприятия по наращиванию потенциала в системах общественного здравоохранения в шестидесяти странах по всему миру.

Большинство из обозначенных ниже шагов способствуют формированию полного диапазона элементов потенциала, необходимых для эффективного противодействия биологическим угрозам: сдерживание и предотвращение биологических терактов, обнаружение и скорейшее определение характеристик событий в случае их возникновения, мониторинг развития ситуаций, и ликвидация биологических событий, и восстановление после них.

Ограничение доступа к опасным биологическим материалам

Дискуссии об уменьшении рисков биологического терроризма часто сконцентрированы на вопросе о доступе к знаниям. Хотя подавляющее большинство биологических исследований используется в позитивных целях, многие направления исследований и сферы применения в силу своего характера всегда будут иметь двойное назначение, т. е. могут использоваться и во благо, и во

зло. В последние годы стали более ожесточенными дебаты по поводу вызывающих озабоченность исследований двойного назначения, в частности исследований в области усиления или расширения функций патогенов, которые могут представлять опасность для народонаселения⁶⁸. Хотя усилия, связанные с базой знаний, важны для построения глобальных норм против злонамеренного использования, сами знания, необходимые для проведения преднамеренного биологического теракта, распространены по всему миру и сравнительно легкодоступны. Проще говоря, над ними невозможно установить контроль. Мы должны это учитывать в наших подходах к укреплению биологической безопасности.

К счастью, необходимые для разработки и изготовления биологических вооружений материалы можно существенно ограничить по сравнению с тем, что мы наблюдаем сегодня. Сведение к минимуму запасов опасных патогенов — это одна из простейших возможностей для уменьшения способности злонамеренных субъектов получить доступ к биологическим вооружениям и применить их.

В начале XXI в. наблюдался быстрый рост числа лабораторий с высшими (третьим и четвертым) уровнями биобезопасности. Эта тенденция имела место не только в США, но и в странах с большими различиями на всех уровнях развития: в подготовке персонала и нормативно-правовых режимах, предназначенных для обеспечения безопасности и сохранности материалов в этих лабораториях⁶⁹. Даже если в обычном режиме действуют строгие механизмы контроля и надзора, то невозможно полностью гарантировать надлежащее обращение с потенциально опасными биологическими веществами и не допустить их использования в злонамеренных

68 Например, см. Paul W., et al. Gain-of-function Experiments: Time for a Real Debate. *Nature Reviews Microbiology*. No. 13. 2015. PP. 58–64; Casadevall A., Imperiale M. J. Risks and Benefits of gain-of-function Experiments with Pathogens of Pandemic Potential, Such as Influenza Virus: a Call for a Science-based Discussion. No. 5(4). 2014.

69 Begley S., Steenhuisen J. How Secure Are Labs Handling World's Deadliest Pathogens? *Reuters* (February 16, 2012).

целях. Например, выяснилось, что в 2014 — 2015 гг. в оборонных и гражданских ведомствах США имели место случаи ненадлежащего хранения, неэффективной дезактивации и прочие недостатки в обращении со спорами сибирской язвы и вирусом оспы человека⁷⁰. Эти тенденции и инциденты побудили д-ра Томаса Фридена, директора Центров по контролю и профилактике заболеваний США, сформулировать необходимость сокращения доступа к самым опасным биологическим материалам:

...среди прочего мы хотим сократить до абсолютно необходимого минимума число лабораторий, ведущих работы с опасными веществами. Сократить до абсолютно необходимого минимума число людей, имеющих доступ в эти лаборатории. Сократить число опасных патогенов, с которыми мы работаем в этих лабораториях.⁷¹

В медицинском сообществе наблюдаются значительные достижения в совершенствовании инструментов, которые помогают осуществлять эти цели, таких как диагностические средства, не требующие культивирования вирусов или бактерий и, таким образом, помогающие сократить потребность в том, чтобы в лабораториях хранились их запасы. Следует способствовать развитию таких безопасных, точных и быстродействующих технологий и методов и расширению их применения. Можно добиться больших успехов и в деле предотвращения биологического терроризма, если предоставлять передовые диагностические и иные инструменты странам и общинам, в которых или поблизости от которых базируются террористические организации, расположены лаборатории, в которых сейчас хранятся образцы вызывающих

⁷⁰ CDC Media Statement on Newly Discovered Smallpox Specimens. U.S. Centers for Disease Control and Prevention (July 8, 2014); Laboratory Review. U.S. Department of Defense. Available at: <http://www.defense.gov/News/Special-Reports/DoD-Laboratory-Review> (accessed 20 March 2016).

⁷¹ Frieden T. CDC Press Conference on Laboratory Quality and Safety after Recent Lab Incidents (July 11, 2014).

наибольшую озабоченность биологических веществ, или имеются иные признаки повышенной опасности биотерроризма. Многие страны начинают руководствоваться этим подходом, консолидируя коллекции опасных патогенов из разных объектов в одной безопасной, хорошо защищенной современной лаборатории. Центр им. Лугара в Тбилиси и Центральная эталонная лаборатория в Алматы служат тому наглядными примерами⁷².

Применение межсекторальных мер

Продолжение интеграции различных заинтересованных сообществ — это еще одна базовая возможность для практических улучшений, которые могут принести существенную отдачу в деле предотвращения биологических угроз и подготовки к ним. Во многих странах улучшается координация между органами здравоохранения, службами безопасности, охраны правопорядка, окружающей среды, сельского хозяйства, ветеринарными органами, страховыми компаниями и другими организациями. Межсекторальная координация может повысить эффективность превентивной деятельности и ускорить темпы реагирования, сократить число жертв и расходы, обеспечить правоохранительным органам и спецслужбам возможность собрать необходимые доказательства для того, чтобы разыскать и остановить злонамеренных субъектов, которые несут ответственность за планируемые или выполненные биологические теракты.

В марте 2015 г. Билл Гейтс опубликовал статью, в которой подчеркнул необходимость практической реализации межсекторальных мер в ответ на биологические события и сравнил дефицит учений по отработке мер в области защиты здоровья с тем, как НАТО регулярно проводит «совместные учения по отработке снабжения войск продовольствием и использованию конкретного языка для

⁷² Keenan J. New High-Tech Laboratory in Kazakhstan to Fight Plague Outbreaks: \$102 Million Biosecurity Facility Will Open in 2015. National Geographic (September 23, 2013).

взаимодействия войск»⁷³. Несколько лет правительства США и Республики Корея проводили подобные учения, которые были посвящены отработке действий в случае биологической атаки на Корейском полуострове. Эта серия учений под названием Able Response («Эффективное реагирование») предназначалась для постепенного совершенствования обмена информацией, координации мер реагирования и связи между медицинскими, оборонными, правоохранительными и политическими органами в ходе биологических событий. На проводившихся ежегодно с 2011 г. учениях Able Response осуществлялось моделирование кризисов, вызванных терактами с применением бацилл сибирской язвы, ботулинического токсина, оспы и других источников.

В этих учениях специально использовались сложные сценарии, в которых множественные (биологические и иные) угрозы возникали одновременно. Планы учений также предусматривали имитацию паники среди населения, которая может легко возникнуть в ходе кризисов в области здравоохранения, в частности, когда симптоматика проявляется через несколько дней в случаях с быстро передающимися инфекционными заболеваниями. За прошедшие годы США и Республика Корея не только извлекли полезные уроки для совершенствования потенциала межсекторальной координации в своих странах, но и существенно улучшили двустороннюю координацию в случаях биологических терактов⁷⁴. Один из важнейших уроков по итогам этой серии учений по ликвидации последствий биотерроризма состоит в том, что необходимы такие инструменты для ведения наблюдений и обмена информацией, к которым можно легко подключаться. Они также окажутся полезными для принимающих решения субъектов и аварийно-спасательных служб в разных организациях и учреждениях.

⁷³ Gates B. How to Fight the Next Epidemic: The Ebola Crisis Was Terrible. But Next Time Could Be Much Worse. *The New York Times* (March 18, 2015).

⁷⁴ Например, см. Kim S.S. et al. Introduction of the Republic of Korea – the United States of America's Joint Exercise against Biothreats in 2013: Able Response 13. *Osong Public Health and Research Perspectives* 4.5 (2013). PP. 285 – 290.

Необходимость улучшения межсекторального взаимодействия касается и взаимоотношений между государственными органами, частными предприятиями и неправительственными организациями. Следует отметить одно начинание по наращиванию такого потенциала, которое формируется в настоящее время благодаря объединению усилий более пятидесяти государств и международных организаций, участвующих в партнерстве «Глобальной повестки дня по безопасности в сфере здравоохранения». Опираясь на идеи от десятков государств, Интерпола, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной ветеринарной организации и других субъектов, участники этого партнерства устанавливают цели для межсекторального реагирования на биологические события и создают механизмы и системы показателей, которые государства могут внедрять, чтобы обеспечить согласованное реагирование органов здравоохранения, безопасности и охраны правопорядка на теракты или естественно возникающие эпидемии⁷⁵.

Оказавшись в тяжелейших обстоятельствах, каждая из трех западноафриканских стран, наиболее пострадавших от лихорадки Эбола, создала межведомственные и международные центры по ликвидации Эболы, чтобы обеспечить эффективное управление и связь. Эти центры осуществляли координацию действий множества различных гражданских, военных, местных служб, структур Африканского союза, международных правительственных и неправительственных организаций, а также спасателей и ликвидаторов из частного сектора. Важнейший вклад в успех кампании по борьбе с Эболой, в которой участвовало более семидесяти стран, среди прочих внесли частные филантропические и технические организации, такие как «Врачи без границ», фонды Пола Аллена, Билла и Мелинды Гейтс и Facebook. Можно исходить из того, что такие государственно-частные партнерства в будущем станут

⁷⁵ Linking Public Health with Law and Multisectoral Rapid Response Action Package: GHSA Action Package Respond-2. *Global Health Security Agenda*. Available at: <https://ghsagenda.org/packages/r2-linking-publichealth-law-rapid-respond.html> (accessed 20 March 2016).

ключевым фактором в деле предотвращения, обнаружения и ликвидации схожих чрезвычайных ситуаций в сфере здравоохранения, как возникающих естественным образом, так и являющихся результатом преднамеренных нападений.

Внедрение ключевых технологий

Ключом к спасению жизней являются предотвращение и оперативное обнаружение биологических событий и быстрое, эффективное реагирование на них. Огромное значение имеет наличие мощных информационно-технологических систем, обеспечивающих в реальном времени сбор, обмен и анализ эпидемиологических, геномных и клинических данных. К сожалению, передовые технологии порой внедряются медленно в таких секторах, как общественное здравоохранение или наука. Это одна из причин, объясняющих почему принципиально важно ликвидировать такие опасные табу, как отказ от обмена информацией о состоянии здоровья и традиционное в научных кругах сокрытие данных до момента публикации. Продолжающаяся революция в диагностических и информационных технологиях делает осуществимой цель глобального эпидемиологического контроля в реальном времени⁷⁶.

В 2015 г. мы писали, что действия США в ответ на вспышку Эболы в Западной Африке могли бы быть эффективнее, если бы можно было быстрее задействовать соответствующие имеющиеся технологии. В ходе операции были достигнуты некоторые относительные успехи, связанные с развертыванием мобильных лабораторий в ключевых районах и применением усовершенствованных диагностических инструментов, но:

⁷⁶ Moon S., et al. Will Ebola Change the Game? Ten Essential Reforms before the Next Pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola. The Lancet. Vol. 386. Issue 10009 (November 2015).

Отсутствие инноваций на информационно-технологическом и биомониторинговом фронте... препятствовало эффективному реагированию. Хотя Пентагон уже разработал комплекс передовых систем биологического мониторинга благодаря таким мероприятиям, как серия проведенных совместно с Южной Кореей учений Able Response по борьбе с биотерроризмом, бюрократические препоны помешали правительству США предоставить эти системы в распоряжение правительств стран Западной Африки, международных неправительственных организаций и других ключевых субъектов на местах. Сейчас, когда масштабы кризиса вокруг Эболы сократились, частные партнерства, такие как Фонд семьи Пола Дж. Аллена, Facebook и NetHope, поддерживают инновации в системах управления данными, чтобы подготовиться к пандемиям будущего, но эти инструменты не были задействованы достаточно быстро, чтобы можно было полностью реализовать их потенциал в деле противодействия распространению Эболы.⁷⁷

Отсутствие запасов лицензированных препаратов и вакцин против редких новых или рецидивных инфекционных заболеваний также является существенным препятствием на пути развертывания эффективных операций по ликвидации Эболы и других смертоносных эпидемий. Три крупных фармацевтических компании действительно ускорили производство и испытания вакцины от Эболы, но, к сожалению, это произошло слишком поздно, чтобы можно было спасти многих отважных работников здравоохранения, которые погибли в ходе вызванного Эолой кризиса. Программы НИОКР в области биологической защиты в США, Канаде и ряде других стран были источником единственных находившихся в разработке вакцин и терапий против Эболы

⁷⁷ Weber A., Parthemore C. Innovation in Countering Weapons of Mass Destruction. Arms Control Today (July/August 2015).

и соответствующих диагностических средств, когда эти кризисы разразились. Требуется дополнительная государственная поддержка таким программам, чтобы компенсировать отсутствие коммерческих стимулов и рынков для такой продукции.

Хотя вспышка Эболы как кризис в сфере общественного здравоохранения имела естественное происхождение, по многим параметрам этот кризис показал, как государства и мировое сообщество могут отреагировать на преднамеренный биологический теракт. В сумме такие факторы, как царившая на начальном этапе неразбериха по поводу масштабов потенциального ущерба, непонимание и недоверие со стороны общественности, а также отсутствие ключевых инструментов и технологий, будут препятствовать эффективному реагированию на биологический теракт так же, как они препятствовали тому в первые месяцы реагирования на кризис, связанный с Эолой.

Учет непредвиденных обстоятельств и экстремальных случаев

На сегодняшний день известны многие ключевые характеристики современных биологических угроз, включая тех субъектов, которые вероятнее всего их применят, способы, с помощью которых они могут пытаться приобрести необходимые материалы, и самые важные из фундаментальных элементов потенциала для предотвращения таких событий или реагирования на них, если эти субъекты добьются успеха. Но биологическая наука сейчас развивается быстрее и меняется серьезнее, чем, возможно, когда бы то ни было, что вызывает новые изменения в биологических угрозах. Сейчас наш мир характеризуется постоянным расширением наличия и растущей доступностью ключевых инструментов, а также «большими скачками» в науке и технике. В Национальной стратегии США по противодействию биологическим угрозам от 2009 г. эта ситуация определяется как трехэлементный вызов: «(1)

риск эволюционирует непредсказуемым образом, (2) достижения во вспомогательных технологиях будут и далее оставаться доступными повсеместно и (3) способность задействовать такие достижения будет все проще приобрести тем, кто имеет злые намерения, поскольку будут снижаться такие барьеры, как технические знания и финансовые затраты»⁷⁸.

Эти характеристики позволят добиться больших достижений в медицине и других отраслях, но они могут также дать новые возможности злонамеренным субъектам. Таким образом, может сложиться особенно мощное сочетание факторов, если у террористических групп продолжат расширяться и намерения, и ресурсы, связанные с оружием массового уничтожения. Если в процессе перехода от холодной войны к последующей эре субъекты и масштабы угроз, связанных с биологическим оружием, изменялись в течение нескольких десятилетий, то сейчас потенциальные преступники могут воспользоваться радикальными прорывами в технологиях и методах с быстротой, с которой появляются новые достижения.

Следует отметить, что необходимость направления капиталовложений в описанные выше фундаментальные элементы потенциала остается актуальной и в этой новой действительности. Пусть мы сталкиваемся с угрозами биологического терроризма, которые, как представляется сегодня, экстремальны и их практически невозможно ни предсказать, ни предотвратить, но в политике должно быть признано, а в капиталовложениях должно учитываться, что эти угрозы неразрывно связаны с защитой здоровья человека. Но в современную эпоху биологических угроз требуется поиск компромиссных решений по нескольким направлениям: построение основного потенциала при сохранении уникальных капиталовложений, которые могут дать возможность преодолеть неожиданные кризисы, и сохранение ориентира на

⁷⁸ National Strategy for Countering Biological Threats. The White House. Washington, D.C. 2009. P. 2.

предотвращение наиболее вероятных сценариев при поддержании достаточной гибкости и незашоренности, чтобы нехватка воображения не приводила к утрате бдительности в процессе отслеживания маловероятных, но катастрофических событий.

Защита уникальных капиталовложений

Многие структуры уже вкладывают средства в понимание, предотвращение и ликвидацию биологических угроз, которые представляются уникальными для их сообществ, но могут стать более крупными вызовами, если их используют злонамеренные субъекты или если они возникнут естественным образом. Оборонные структуры особенно активны в этой категории. Вспышка Эболы в Западной Африке показала, что такие уникальные капиталовложения могут приносить неожиданную пользу, когда возникают новые кризисы.

В большинстве случаев у частных компаний мало или вообще нет финансовых стимулов к тому, чтобы заниматься необычными бактериальными или вирусными угрозами, такими как Эбола, если рынок для вакцин или лекарств мал или еще не существует. Но редкие заболевания могут представлять как антропогенные, так и природные угрозы для военных и гражданского персонала, которые живут и осуществляют операции по всему миру. Для террористов, которые стремятся применить биологическое оружие, быстро передающиеся инфекционные заболевания, от которых нет известных лекарств или превентивных медицинских препаратов, могут оказаться особенно привлекательными. По причине такого сочетания факторов Министерство обороны США оказалось одной из немногих структур, которые вкладывали средства в поиск подходящих медицинских контрагентов, когда на западе Африки разразился вызванный Эолой кризис⁷⁹. Хотя может казаться, что такие

⁷⁹ Noack R. Why Ebola Worries the Defense Department. The Washington Post (August 5, 2014).

капиталовложения вряд ли окупятся, и они будут подвергаться пристальным проверкам, но их стоит тщательно защищать, поскольку они могут помочь подстраховаться против маловероятных, но имеющих значительные последствия биологических угроз.

Понимание тенденций

Те, кому поручено предотвращать биологический терроризм и реагировать на него, должны быть в курсе тенденций в биологической науке в целом, а не только отслеживать то, что в области биотеррора замышляют злонамеренные субъекты. Вызывающим беспокойство примером служит то, как специалист по биобезопасности Джиджи Квик Гронваль объясняет, какие последствия в области безопасности могут иметь достижения в области синтетической биологии:

...больше не нужно изолировать патоген в природе или у больного, чтобы на его основе создавать оружие. Возможность воссоздания патогена с нуля позволяет использовать в качестве вооружений уничтоженные или труднодоступные патогены, включая оспу, которая ликвидирована в природе, хотя ее нуклеотидная последовательность находится в свободном доступе в Интернете. Даже вирусы, которые не ликвидированы и теоретически могут быть изолированы из окружающей среды... Обладающий необходимыми навыками врач может с помощью синтетической биологии разработать новые патогены (например, вариант гриппа). Наконец, синтетическая биология также позволяет модифицировать патогены, так что запасы медицинских препаратов, диагностических средств или детекторов станут бесполезными, что приведет к промедлениям в диагностике и мероприятиях в сфере общественного здравоохранения.⁸⁰

⁸⁰ Gronvall G. K. Mitigating the Risks of Synthetic Biology. New York. Council on Foreign Relations (February 2015). PP. 4 – 5.

Растущие опасения по поводу синтетической биологии, экспериментов по усилению или расширению функций патогенов и иных тенденций показывают, что принимающие решения лица и высокопоставленные руководители должны сохранять бдительность. Но понимание тенденций, которые могут способствовать биологическому терроризму, не требует научных степеней или лабораторных навыков. Для осуществления этой цели государственные органы, в частности, могут обеспечить своим сотрудникам соответствующую поддержку для понимания как видимых тенденций, так и новых, могущих стать прорывными возможностей, которые обычно возникают в частном секторе и научных кругах. Для этого могут применяться такие простые меры, как предоставление курсов повышения квалификации, поощрение участия в конференциях и встречах, где рассматриваются новые возможности в сфере биотерроризма, и другие меры, стимулирующие регулярные и широкомасштабные контакты между представителями государственных и негосударственных структур.

Важно также, чтобы этот мандат не ограничивался новыми или передовыми технологиями. Уменьшение опасности биологического терроризма также требует творческого мышления на предмет того, как потенциальные преступники могут использовать простые, широко распространенные инструменты, такие как коммерческие распылители или оборудование для пивоварения в домашних условиях, и как соответствующим образом адаптировать превентивные меры.

Умение руководить

Возможно, что основным вызовом является последовательное политическое руководство и информационно-пропагандистская деятельность, нацеленные на усиление наших возможностей предотвращать редкий катастрофический биотерроризм и пандемические события, готовиться к ним, отрабатывать их на учениях и

реагировать на них. За предотвращение бедствия руководителей никто не хвалит, но общественность может быстро разувериться в государственном руководстве, когда грянет катастрофа. Применимой моделью для взращивания инициативного руководства в области предотвращения биологического терроризма может служить серия саммитов по ядерной безопасности, которые проводятся в ходе президентства Обамы. На этих встречах на высшем уровне была мобилирована огромная политическая воля в пользу скоординированных подходов к предотвращению ядерного терроризма. Такая степень вовлеченности руководства и активности действий должна быть достигнута и в рамках таких начинаний, как «Глобальная повестка дня по безопасности в сфере здравоохранения», чтобы мы могли эффективно предотвращать биологические кошмары и готовиться к ним.

Заключение

Биологические угрозы продолжают эволюционировать, так же как масштабы вызванного Эболой кризиса, как представляется, застали весь мир врасплох. Терроризм также сохранится в предстоящие годы, а то и десятилетия, и его географический охват и масштабы потенциальных злодеяний мало чем будут ограничены. Все описанные в этой главе мероприятия могут помочь предотвратить дальнейшие события, связанные со слиянием указанных тенденций, и подготовиться к ним. Руководители каждой страны должны найти оптимальный для себя баланс между формированием прочного фундамента из элементов основного потенциала и инвестициями в противодействие опасным уникальным угрозам, которые могут возникнуть. Трансграничное сотрудничество, взаимодействие между всеми сообществами различных субъектов и аварийно-спасательных служб, непосредственное сокращение имеющихся опасных материалов, творческое применение соответствующих технологий — все это необходимо для предотвращения катастрофических биологических угроз.

