

Нужны ли России соглашения по контролю над вооружениями?

Михаил АЛЕКСАНДРОВ
Олег РОДИОНОВ

В последнее время в России вновь обострилась дискуссия по поводу перспектив режима контроля над вооружениями, созданного ещё во времена холодной войны. Для всех очевидно, что эта система разрушается уже много лет, начиная с момента расширения НАТО на Восток, что нанесло удар по договору об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ). Затем произошло этапное событие – выход США из договора по ПРО. Сейчас

начал трещать по швам договор по ракетам средней и меньшей дальности (РСМД). Москва и Вашингтон постоянно обвиняют друг друга в его нарушении.

Некоторые российские эксперты выражают тревогу по поводу этого процесса и предлагают всеми силами бороться за сохранение оставшихся договоров по разоружению между Россией и США [1].

Естественно, возникает вопрос: стоит ли России цепляться за эти до-

АЛЕКСАНДРОВ Михаил Владимирович – доктор политических наук, ведущий эксперт Центра военно-политических исследований МГИМО(У) МИД России. *SPIN-код:* 4911–7330, *E-mail:* ellab@list.ru

РОДИОНОВ Олег Евгеньевич – заместитель директора Центра военно-политических исследований МГИМО(У) МИД России, капитан первого ранга в отставке. *E-mail:* ellab@list.ru

Ключевые слова: стратегическое сдерживание, разоружение, контроль над вооружениями, обороноспособность, безопасность, эффективность, стоимость.

¹ *Кортунюв А. В.* Зачем нужен российско-американский саммит // URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/zachem-nuzhen-rossijsko-amerikanskiy-sammit/>

говоры, являющиеся, по сути, элементами давно ушедшего прошлого?

Мир развивается, нарастает многополярность международной системы, возникают новые центры силы. А участниками соглашений по контролю над вооружениями продолжают оставаться лишь две страны – Россия и США, т. е. режим, возникший и развивавшийся в эпоху биполярного противостояния, механически экстраполируется на современную ситуацию.

Надо признать, что в предыдущий период было подписано несколько важнейших договоров, ограничивающих целые классы вооружений, это: Конвенция о биологическом оружии, Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, Конвенция о запрещении химического оружия. Отличительной чертой этих соглашений являлся именно их всеобщий характер и тот факт, что они заключены через ООН, что придаёт им международную устойчивость. А вот соглашения по основным видам современных вооружений явились уникальным феноменом отношений между Россией и США или Россией и НАТО. Нужны ли они в новой международной обстановке, ведь прежней биполярной системы давно нет?

В мире, например, уже появились десятки стран, обладающих ракетами средней и меньшей дальности. Причём эффективность этих ракет быстро растёт. А соглашение по РСМД, ограничивающее этот класс вооружений, действует только между Россией и США. Встаёт вопрос, зачем же России добровольно лишать себя целого класса эффек-

тивных вооружений, где она является технологическим лидером? Ведь, например, США, когда увидели, что договор по ПРО перестал отвечать их интересам, сразу из него вышли и стали создавать систему ПРО, способную, как они считают, нейтрализовать ракетную угрозу со стороны КНДР и Ирана, а также в перспективе и других стран. Так и России, видимо, следует серьёзно проанализировать целесообразность дальнейшего участия в оставшихся ещё со времён СССР договорах о контроле над вооружениями.

Такой анализ должен быть проведён на научной основе, с точки зрения оценки эффективности этих соглашений для национальных интересов страны, а не эфемерных догм в духе «нового политического мышления» М. С. Горбачёва.

Какие же критерии должны быть положены в оценку эффективности международных соглашений по контролю над вооружениями? Представляется, что таких критериев всего два:

– *во-первых*, соглашения по контролю над вооружениями должны повышать безопасность России, а не понижать её и даже не оставлять на прежнем уровне, поскольку в этом случае затраты финансов и ресурсов на проведение самих переговоров будут бессмысленными.

Причём безопасность должна повышаться с учётом всей стратегической обстановки, а не только в конкретном её сегменте, о котором заключается соглашение.

Так, например, соглашение по ликвидации тактического ядерного оружия (ТЯО) в Европе теоретически повысило бы безопасность России от применения ядерного ору-

жия НАТО, но в целом подорвало бы безопасность нашей страны с учётом превосходства НАТО в количестве сил общего назначения. Как следствие, такое соглашение повысило бы вероятность натовской агрессии против России и сделало бы обычную войну в Европе более реальной;

– во-вторых, соглашения по контролю над вооружениями должны быть эффективными с финансовой точки зрения, т. е. вести к уменьшению государственных расходов. И здесь опять-таки ситуация должна рассматриваться в комплексе. Это значит, что такие соглашения должны вести к сокращению расходов во всех сегментах оборонного бюджета, а не только в той сфере, где заключаются соглашения.

Тот же пример с ТЯО в Европе показывает, что, отказавшись от этого вида оружия, мы уменьшили бы расходы на его содержание и это привело бы к определённой бюджетной экономии. Однако такая экономия наступила бы не сразу. Напротив, сначала произошёл бы определённый рост расходов, связанный с необходимостью утилизации имеющихся боеприпасов, и только потом данное соглашение начало бы давать определённый экономический эффект. Но при этом России пришлось бы значительно нарастить расходы на увеличение сил общего назначения, чтобы уравновесить преимущество НАТО в этой области. В итоге договор по ТЯО не только не привёл бы к экономии средств,

но стал бы очень обременительным для госбюджета.

В этом контексте интересен опыт США по подготовке переговоров с СССР по ПРО и Договор об ограничении стратегических вооружений (ОСВ). В 1963 г. министр обороны США Р. Макнамара поручил генералу ВВС Кенту провести исследование по мерам «ограничения ущерба» от советского ядерного удара. Результаты доклада, представленные в январе 1964 г., показали, что на каждые три доллара, затраченные США на нейтрализацию такого удара, СССР потребуется всего один доллар, чтобы обесценить эти меры [2, р. 9–10], т. е. в гонке вооружений по этому направлению США были обречены на неминуемое поражение.

К тому времени СССР уже развернул свою систему ПРО «А-35». В США также велись разработки собственной ПРО по программам «Найк-Зевс» (1957–1963 гг.) и «Найк-Икс» (1963–1965 гг.). Но эта ПРО получалась слишком дорогой. Цена одной противоракеты существенно превышала стоимость американской МБР, не говоря уже о советских МБР. И в гонке с советским наступательным потенциалом это означало явный проигрыш. Поэтому внутри Администрации США велись жаркие споры по вопросу о ПРО.

На совещании у президента Л. Джонсона (декабрь 1966 г.) Р. Макнамара предложил перенаправить деньги, выделенные на создание

² *Clearwater J. M. Johnson, McNamara and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963–1969. Dissertation. 1996.*

ПРО, на изучение вопроса об её эффективности и одновременно начать переговоры с СССР об ограничении вооружений. Президент Джонсон поддержал это предложение и поручил госсекретарю Д. Раску начать переговоры с СССР [3].

США пошли на переговоры с СССР, так как они обнаружили, что могут реально проиграть гонку вооружения, потому что отстали от СССР в области ПРО, в то время как по стратегическим наступательным вооружениям потенциалы сторон сравнялись. И хотя отставание США в области ПРО не было критическим, но чтобы догнать СССР, потребовались бы значительные финансовые затраты. Между тем война во Вьетнаме требовала всё больших средств, т. е. гонка вооружений из инструмента экономического изматывания СССР превратилась в обузу для самих США.

И только в этих условиях Вашингтон посчитал нужным начать диалог с СССР по контролю над вооружениями.

Однако не всё пошло тогда гладко для Вашингтона.

На встрече президента Джонсона с главой правительства СССР А. Н. Косыгиным в Гласборо (Нью-Джерси, июнь 1967 г.) советская сторона отклонила предложение США совместно отказаться от развёртывания систем ПРО, поскольку эти системы, в отличие от стратегических наступательных вооружений, никому не угрожают [2, р. 4].

Таким образом, советское руководство не стало менять пусть несо-

вершенную, но уже действующую советскую систему ПРО на виртуальную систему ПРО США. Фактически Москва прежде, чем вступать в переговоры по этой теме, предложила американцам доказать, что они могут такую систему спроектировать, развернуть, затратив на это серьёзные средства, и продемонстрировать, что она работает.

США ничего не оставалось делать, как идти по пути создания собственной системы ПРО. Это решение было принято в сентябре 1967 г., а в 1972 г. она была развёрнута, получив название «Сейфгард». Однако в 1976 г. после подписания советско-американского договора по ПРО эта система была законсервирована за ненадобностью. В итоге на «Сейфгард» были затрачены миллиарды долларов, которые в противном случае пошли бы на войну во Вьетнаме.

Таким образом, можно констатировать, что СССР достаточно грамотно использовал тему ПРО, заставив США расплывать оборонные ресурсы, что ускорило американское поражение во Вьетнамской войне.

Советско-американские ОСВ-1 стартовали в Хельсинки (ноябрь 1969 г.).

Перед началом переговоров американцы провели межведомственное исследование возможных вариантов ограничения стратегических вооружений, результаты которых содержались в секретном меморандуме, подготовленном советником по национальной безопасности

³ Scott R. Dangerous Ground: America's Failed Arms Control Policy, from FDR to Obama. N.Y.: Nation Books, 2010. P. 154.

Г. Киссинджером для президента Р. Никсона, и показывали экономические затраты, которые потребовались бы США и СССР в случае продолжения гонки вооружений. Анализ показал, что эта гонка требовала порядка 150 млрд долл. на 10 лет (около 1 трлн долл. в ценах 2016 г.) [4]. Варианты роста расходов даны в табл.

Таким образом, из анализа следовало, что при любом варианте развития событий затраты СССР на СНВ и ПРО были значительно меньше, чем у США, т. е. ни один из предложенных вариантов не мог быть использован для экономического изматывания СССР. Поэтому США предстояло сделать выбор, исходя из других соображений, как минимизировать собственные рас-

ходы, обеспечив при этом себе приемлемые условия безопасности.

Если применить схожие критерии к оценке ныне действующих договоров с США, то их недостаточная эффективность становится очевидной.

Так, Договор между Российской Федерацией и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-3) не обеспечивает в должной мере безопасность России.

Это наглядно проявляется в достаточно безрассудном поведении американской политической элиты, постоянно провоцирующей военное столкновение с Россией. Видимо, имеющихся у России, согласно дого-

Таблица

Оценка расходов СССР и США на стратегические вооружения в период до 1978 г.

| Расходы, млрд долл. | Соглашение отсутствует: программа вооружений США против максимума роста сил СССР (по оценкам разведки) | Варианты соглашений по контролю над вооружениями | | |
|---|--|--|-------|------|
| | | I | III | IV |
| Расходы СССР в среднем в год на период 1969–1978 гг. (нет соглашения по ПРО) | 12,44 (высокий уровень ПРО) 10,90 (низкий уровень ПРО) | 10,01 | 9,29 | 9,05 |
| Расходы США в среднем в год на период 1969–1978 гг., включая первую фазу программы <i>Safeguard</i> | 15,85 | 14,75 | 14,75 | 14,7 |

⁴ Analysis of Strategic Arms Limitation Proposals. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger. White House. Washington. May 23, 1969.

вору, 1550 стратегических ядерных боезарядов недостаточно для надёжного ядерного сдерживания США.

Здесь надо учитывать, что количество стратегических ядерных боезарядов сторон по сравнению с периодом пика холодной войны уменьшилось почти в 10 раз. В 1987 г. число таких боезарядов США достигло 13600 ед. Но даже на момент подписания первого советско-американского договора ОСВ-1 США располагали примерно 6000 боезарядами, что примерно в 4 раза больше, чем сейчас [5]. Сопоставимым числом стратегических ядерных боезарядов располагал и СССР. Как показывали расчёты, сделанные в упомянутом меморандуме Г. Киссинджера, такое количество ядерных боеприпасов надёжно обеспечивало взаимное гарантированное уничтожение [4].

Ещё больше вопросов имеется к договору по РСМД.

По этому договору Россия лишена целого класса эффективных вооружений, притом что стратегическая обстановка в Европе принципиально изменилась.

Если СССР и ОВД располагали преимуществом над НАТО в количестве сил общего назначения, то сейчас ситуация прямо противоположная. В период холодной войны СССР мог рассчитывать на победу над НАТО, не прибегая к ТЯО. Сейчас в случае затяжной войны в Европе это невозможно. А для использования ТЯО нужны эффективные средства доставки спецбоеприпасов.

Но даже если вывести за скобки ТЯО и обратиться к теме неядерного

сдерживания, то наземные РСМД для России жизненно необходимы. Главным преимуществом наземных РСМД является их эффективность как относительно дешёвого средства доставки высокоточных конвенциональных боеприпасов. А это чрезвычайно значимо для поражения важных целей на территории Европы, прежде всего авиации противника и его аэродромной инфраструктуры. Известно, что в своих планах войны с Россией НАТО делает основную ставку на авиацию. И хотя существенное превосходство НАТО в авиации уравнивается российским потенциалом наземных средств ПВО, но одними оборонительными действиями победы в войне не добиться.

Понятно, что российская система ПВО станет главным объектом ударов НАТО на первом этапе войны. Для этого НАТО использует всю мощь своих крылатых ракет (КР) морского базирования, авиационные КР большой дальности и ударные беспилотники. В конечном итоге российская ПВО будет изрядно прорежена этими ударами, и авиация НАТО получит возможность относительно безопасно атаковать российские войска и военные объекты на российской территории. А отечественного парка истребительной авиации явно не хватит, чтобы этому противостоять, не говоря уже о том, чтобы наносить авиационные удары по войскам и военным объектам в глубине территории НАТО.

Поэтому сейчас у Российской Федерации есть выбор из трёх вариантов.

⁵ Woolf Amy F. U. S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues. Congressional Research Service Report. March 6, 2018. P. 3.

Первый вариант – делать ставку на применение ТЯО на ранней стадии войны с НАТО. Это, конечно, наиболее дешёвый вариант действий, но вот его сдерживающий эффект не выглядит убедительным. Это видно из последнего Обзора ядерной политики США, где прямо заявлено, что США ответят ядерным оружием на применение Россией ядерного оружия в случае войны в Европе [6, р. 21].

Получается, что США всерьёз полагают, что после этих угроз Москва не рискнёт применить ТЯО в Европе. А следовательно, развязывание против России военного конфликта с использованием сил общего назначения рассматривается Пентагоном как вещь вполне допустимая, т. е. региональное сдерживание с опорой на ТЯО может не сработать, и тогда единственным выходом может быть только ядерная эскалация вплоть до стратегической ядерной войны. А это довольно рискованный вариант политики.

Второй сценарий действий России – это пойти на существенное увеличение численности своей авиации. Но потянет ли страна это экономически, ведь российская экономика на порядок меньше совокупной экономической мощи стран НАТО. Соревноваться в количестве боевых самолётов с НАТО Россия не сможет, так как это непосильно в финансовом отношении. Да и производственных мощностей для выпуска самолётов, сопоставимых с мощностями стран НАТО, Россия тоже не имеет. А создавать такие мощности затратно вдвойне.

Таким образом, пойдя по пути наращивания военной авиации до уровня, сопоставимого с НАТО, Россия неизбежно придёт к финансовому банкротству.

Наконец, *третий вариант* – идти на увеличение количества ударных средств средней дальности, позволяющих поражать аэродромную инфраструктуру НАТО и другие высокоценные цели на всей территории Европы. В настоящее время Россия располагает такими средствами, как «Калибр», «Кинжал» и Х-101. Но для их использования требуются морские или авиационные носители, которых в российских вооружённых силах явно недостаточно. Если общий залп надводных кораблей ВМФ США можно оценить как примерно 8000 КР, то общий залп КР со всех российских носителей вряд ли превысит 1000 ед., – этого слишком мало, чтобы поразить необходимые цели в Европе конвенциональными боеприпасами.

Для достижения сопоставимых с США показателей ударной мощи КР морского базирования России пришлось бы развернуть около 500 фрегатов типа «Адмирал Горшков» или 1000 малых корветов «Каракурт». Постройка же более крупных кораблей класса эсминцев и крейсеров, способных нести большее число КР, потребовала бы не меньших затрат и десятка лет в лучшем случае. И это не считая того, что на обслуживание военных кораблей, а также подготовку и содержание их экипажей тоже необходимы немалые расходы, причём ежегодно. Это же самое касается и авиационных носителей.

⁶ Nuclear Posture Review. The US Department of Defense, January 2018.

Поэтому единственным выходом из имеющихся бюджетных и производственных ограничений является развёртывание наземных пусковых установок (ПУ) ракет средней и меньшей дальности.

В качестве образца можно взять комплекс «Искандер», включающий одну ПУ с двумя ракетами и одну транспортно-заряжающую машину с двумя дополнительными ракетами. Стоимость таких ПУ на порядок меньше стоимости самолётов и военных кораблей. Развернуть их массовое производство можно достаточно быстро. Комплекс обслуживается пятью военнослужащими, подготовка которых требует гораздо меньше времени, чем подготовка военных лётчиков или моряков.

Ещё одно важное преимущество наземных комплексов – способность применять не только крылатые, но и баллистические ракеты. А это придаст российским РСМД возможность поражать цели за считанные минуты, что играет важную роль при уничтожении авиации на аэродромах и прочих мобильных целей. Следует также учитывать, что наземные РСМД – весьма эффективное средство сдерживания не только для стран НАТО. Они могут быть использованы и в других районах мира, в том числе для молниеносных ударов по базам террористов.

Если Россия развернёт РСМД в достаточном количестве, то ядерное сдерживание в Европе существенно укрепит, так как НАТО не сможет рассчитывать на победу в войне за счёт преимущества в авиации. РСМД позволил бы России выводить из строя значительную часть натовской авиации на аэродромах, разрушать аэродромную инфраструктуру, а также поражать другие цели в глубине обороны НАТО без

помощи авиации. К тому же РСМД позволил бы уничтожить основные авиационные заводы стран НАТО, что парализовало бы воспроизводство парка военной авиации.

Такой результат может быть достигнут при помощи умеренных финансовых затрат, не требующих перенапряжения российского бюджета. Однако для этого России надо выйти из договора по РСМД.

При этом, естественно, возникает вопрос: не приведёт ли выход России из РСМД к таким ответным действиям США, которые либо серьёзно ослабят нашу безопасность, либо потребуют крупных дополнительных финансовых затрат. Здесь важно учитывать, что развёртывание в Европе американских КР наземного базирования ничего не добавит к уже имеющимся у США ударным возможностям. Соединённые Штаты и так имеют огромное количество КР на своих кораблях, которые могут весьма эффективно обстреливать Россию из прилегающих к Европе акваторий, оставаясь при этом малоуязвимыми для ответного удара. США придётся просто выбирать, куда ставить «Томагавки» – в наземные или морские ПУ.

Определённое изменение военно-стратегической ситуации возможно только в случае размещения в Европе американских баллистических ракет. Но таких ракет у США пока нет. И хотя в последнем военном бюджете США были выделены определённые средства на проектные работы по созданию такой ракеты, быстро это сделать не получится. В отличие от России Америка не занималась разработкой наземных мобильных ракетных комплексов типа «Тополь» и «Искандер», оснащённых высоко-

маневренными ракетами, предназначенными для прорыва современных систем ПРО. И создать такую ракету – задача далеко не из лёгких. Поэтому к моменту, когда американская ракета будет создана, Россия будет уже располагать приличным арсеналом наземных РСМД.

Но даже если США за несколько лет создадут такую ракету, произведут какое-то их количество и разместят в Европе, то это не даст им такого увеличения возможностей, какое получит Россия.

Во-первых, развернуть большое количество подобных ракет США не смогут, поскольку далеко не каждая европейская страна согласится принять их на своей территории. Особенно это касается ракет с ядерными боеголовками. Достаточно вспомнить скандалы, которые сотрясали Европу в период размещения там ракет «Першинг-2».

Во-вторых, американские ракеты в Европе будут довольно уязвимы для российского превентивного удара, так как они могут быть развёрнуты на территории принимающей страны в строго оговорённых местах. Они не будут обладать свободой передвижения, и районы их базирования будут заранее известны. Российские же комплексы смогут свободно перемещаться по своей территории.

США в отличие от России будут испытывать серьёзные ограничения при использовании этих ракет. Без согласия принимающей стороны применить эти ракеты они не смогут. Если, например, возникнет военный конфликт между Москвой и Вашингтоном один на один где-нибудь за пределами Европы, то принимающая европейская страна может не дать согласия на нанесение

ударов по России, по крайней мере до того, как будет принято общее решение НАТО. А оно не обязательно будет принято. Но если и будет принято, то на это уйдёт время. То есть, размещая ракеты в Европе, США инвестируют в актив, который не смогут полноценно использовать, если сравнивать его, например, с ракетами морского базирования. Неслучайно в Пентагоне придерживаются мнения, что ракеты морского базирования обладают тем преимуществом, что для их размещения не требуется согласия принимающей страны [6, р. 54].

В-третьих, РСМД является более лёгкой целью для перехвата российскими системами ПРО, чем МБР или БРПЛ. С советских времён уровень развития ПРО значительно вырос. Российские системы С-400, С-300В4 могут эффективно бороться с РСМД. Поэтому ядерный удар баллистическими ракетами из Европы будет менее эффективен, чем залп БРПЛ «Трайдент-2», несмотря на меньшее на несколько минут подлётное время. И вкладывать деньги в эти системы, оснащённые ядерными боеголовками, не имеет смысла.

Что касается американских баллистических РСМД с конвенциональными боезарядами, то число решаемых ими задач будет весьма ограничено:

- *во-первых*, количество этих ракет, размещённых в Европе, не будет большим;

- *во-вторых*, часть из этих ракет будет перехвачена российскими системами ПРО. Возможно, часть из этих ракет сможет поразить военные аэродромы в европейской части России, но российская авиация всегда имеет опцию в первый период

войны передислоцироваться за Урал, где эти ракеты её не достанут. А вот куда денется из Европы авиация НАТО, не очень понятно.

Не очень понятно, каких стратегических целей смогут достигнуть США, используя эти ракеты. Их применение против сухопутных войск крайне неэффективно, разрушение наземной гражданской и военной инфраструктуры (аэропорты и морские порты) может быть достигнуто и ударами крылатых ракет. Потопление нескольких морских судов в портах не будет иметь для России

принципиального значения, так как основная логистика России, в отличие от НАТО, проходит по суше.

Так что с точки зрения критерия «стоимость – эффективность» огромные затраты США на разработку, производство и развёртывание в Европе баллистических РСМД будет совершенно неоправданно. Хотя Вашингтон, возможно, и пойдёт на это из политических соображений. Но, может, это и хорошо. Ведь одна из главных задач военного планирования – заставить противника тратить свои ресурсы впустую.

Таким образом, существующие договоры по контролю над вооружениями с США являются анахронизмом, который сдерживает эффективное развитие оборонного потенциала России.

Что касается новых договоров, то пока не просматривается областей, где они могли бы иметь для нас смысл. С этой точки зрения нам следовало бы взять пример с Китая, который не связывает себя никакими соглашениями с США или другими странами и развивает свой военный потенциал так, как считает нужным. При этом Китай не стремится к бездумному наращиванию всех видов вооружений, хотя экономически вполне мог бы себе это позволить. Вместо этого Пекин делает упор на те компоненты военной мощи, которые для него на данный момент наиболее востребованы и которые позволяют достигать заданной цели с наименьшими затратами.

Библиография • References

- Кортунов А. В.* Зачем нужен российско-американский саммит // URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/>
- [*Kortunov A. V.* Zachem nuzhen rossiysko-amerikanskiy sammit // URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/>]
- Analysis of Strategic Arms Limitation Proposals. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger. White House. Washington. May 23, 1969.
- Clearwater J. M.* Johnson, McNamara and the Birth of SALT and the ABM Treaty 1963–1969. Dissertation. 1996.
- Nuclear Posture Review. The US Department of Defense, January 2018.
- Scott R.* Dangerous Ground: America's Failed Arms Control Policy, from FDR to Obama. N.Y.: Nation Books, 2010.
- Woolf Amy F. U. S.* Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues. Congressional Research Service Report. March 6, 2018.

Статья поступила в редакцию 16 сентября 2018 г.