

ПРЕДИСЛОВИЕ

За последние полтора года и в американо-российских отношениях, и в плановой ядерной политике двух государств произошли знаменательные перемены. Администрация Буша начала свою деятельность в 2001 году с планов коренного пересмотра отношений США с Россией, как на политической, так и на ядерной арене, и пока что добилась в этом ощутимого прогресса. Администрации удалось провести переговоры по соглашению о контроле над ядерными вооружениями, в котором предусмотрено сокращение ядерных сил ниже нынешнего их уровня без того, чтобы погрязнуть в обычных осложнениях определения структуры таких сил и соглашениях о контроле, которые затем зачастую начинают жить собственной жизнью. Само наличие такого соглашения предполагает то, что отношения между Соединенными Штатами и Россией улучшились, а что наверно еще важнее – что долгая тень ядерной конфронтации, тянущаяся от холодной войны, похоже, стала укорачиваться.

Несмотря на все эти перемены, в отношениях двух стран по-прежнему остается риск случайного или несанкционированного применения ядерного оружия. Обе страны продолжают поддерживать свои ядерные силы в состоянии боеготовности, обеспечивающей возможность пуска боезарядов в течение нескольких минут. Единственным объяснением этому может быть то, что, в силу привычки или намеренно стороны продолжают рассматривать друг друга в ядерной плоскости и каждая готовится к ответу на нападение со стороны другой. Экономические трудности, переживаемые Россией все последнее десятилетие, лишь усугубили эту ситуацию: система раннего оповещения России находится в плачевном состоянии, а российские военные испытывают трудности в поддержании морального духа и дисциплины.

В докладе рассматривается широкий круг подходов к укреплению ядерной безопасности Соединенными Штатами и Россией. Авторы полагают, что американо-российские отношения и ядерная безопасность неразрывно связаны между собой и не должны рассматриваться по отдельности – улучшение в одном приведет к укреплению другого. Следовательно, рекомендуется, чтобы обе страны применили поэтапный подход к решению этой проблемы, при котором сначала Соединенные Штаты предприняли бы немедленные односторонние меры и взяли на себя обязательства, которые бы продемонстрировали серьезность их намерений по улучшению отношений и ядерной безопасности. Авторы также предлагают в кратко- и среднесрочной перспективе предпринять дополнительные конкретные действия по мере улучшения американо-российских отношений. В долгосрочной перспективе целью этого процесса станет полное исключение ядерного компонента из отношений двух стран.

Эта аналитическая работа стала возможной благодаря гранту, выделенному Инициативой по сокращению ядерной угрозы (NTI). Доклад предназначен для тех, кому небезразличны

вопросы ядерной безопасности, контроля над вооружениями и в более широком контексте – американо-российские отношения.

Исследование проводилось в Центре международной безопасности и оборонной политики (ISDPC) Отделения исследований национальной безопасности RAND (NSRD). NSRD проводит исследования и аналитическую работу для аппарата Министра обороны, объединенного штаба и объединенного командования, оборонных ведомств, военно-морского ведомства США, разведывательных служб США, правительств союзных государств, а также фондов.

РЕЗЮМЕ

В последнее десятилетие в отношениях Соединенных Штатов и России произошли существенные перемены. На политическом уровне эти перемены были в самое последнее время поразительным образом продемонстрированы оказанием Россией активного содействия в войне с терроризмом, и даже помощи Соединенным Штатам в получении прав военного базирования Центральной Азии. Изменения на ядерном уровне также были заметными, как это было продемонстрировано подписанием заявлений, относящихся к Московскому договору, в мае 2002 года, в соответствии с которым президенты Джордж Буш и Владимир Путин договорились о сокращении ядерных сил дальнего радиуса действия до 2.200–1.700 в течение следующих десяти лет, в то время, как в 1990 их число составляло более, чем 10.000 с каждой стороны.

Многие ядерные опасности, которые были характерны для холодной войны – внезапное ядерное нападение, либо кризис в Европе или Азии, который мог бы привести к ядерной войне – уменьшились. Более не существует идеологического конфликта, который служил бы мотивацией для вспышки кризиса, или армий, размещенных в Центральной Европе, да и ни одна из двух стран не считает вероятной ядерную войну друг с другом.

И все же, несмотря на те шаги, которые предпринимают обе страны, чтобы оставить позади вражду времен холодной войны, у них остается существенный ядерный риск – риск случайного или несанкционированного применения ядерного оружия. Этот риск не ликвидирован по трем причинам. Во-первых, хотя обе страны и существенно сократили свои ядерные силы, они по-прежнему проводят политику и исповедуют доктрины сдерживания, которые были сформулированы в те времена, когда напряженность в их отношениях была намного сильнее, чем ныне. С этой ядерной политикой, которая основывается на способности быстрого нанесения массированного ответного ядерного удара, неразрывно связано и опасение о возможности случайного или несанкционированного применения оружия.

Во-вторых, социально-экономические неурядицы в России создали новый комплекс проблем, которые способствуют сохранению риска несанкционированного применения оружия. Дефицит ресурсов России привел к тому, что боеспособность ее ядерных сил резко снизилось и количественно, и в плане их боеготовности. Значительно сократился ее флот ПЛАРБ, большинство которых либо списаны, либо ржавеют в порту, а на боевом дежурстве одновременно находятся одна-две. Из ракет мобильного базирования лишь немногие выведены на пусковые позиции, а сроки службы большого числа МБР давно истек. В случае острого кризиса эта уязвимость может подтолкнуть Россию к стратегии быстрого применения своих сил при первых же признаках нападения для того, чтобы обеспечить их живучесть – при том, что такая политика оставляет мало времени на принятие решения и может привести к

случайному применению ядерного оружия. Такое положение дел еще больше осложняется неладами с системой раннего оповещения о нападении и тем, что Россия все больше полагается на ядерное оружие, чтобы уравновесить им атрофию своих обычных сил и вооружений. Более того, риск несанкционированного пуска еще более усугубился проблемами надежности кадрового состава, обусловленными социально-экономическими потрясениями в России в последнее десятилетие, а также эндемическими проблемами, связанными с организованной преступностью и ее связями с сепаратистскими группами.

В-третьих, уязвимость России акцентируется структурой сил США, которые были организованы таким образом, чтобы уничтожить ракеты шахтного базирования России. Подводная лодка Трайдент, оснащенная ракетами точного наведения и мощными боевыми частями, позволила Соединенным Штатам сделать уязвимыми значительную часть российских сил этого класса. Настолько, насколько Россия могла размещать подводные лодки, оснащенные баллистическими ракетами, и МБР мобильного базирования с пусковыми установками на колесной базе или железнодорожной платформе – что было возможно в 80-х гг. – для того, чтобы сохранить возможность ответного удара по Соединенным Штатам. Однако в настоящее время лишь небольшая часть российских сил сможет покинуть свои базы для ответного удара, и Соединенные Штаты ближе, чем когда-либо ранее подошли к рубежу, где они могли бы уничтожить силы России. В этой ситуации Россия может ощутить большую уязвимость в случае кризиса, и получить большую мотивацию к быстрому применению своих ядерных сил, если будет опасаться ядерного нападения.

Очевидно, что улучшение политического климата в отношениях между Соединенными Штатами и Россией снижает риск применения ядерного оружия по сравнению со временами холодной войны. Все же, улучшение климата подчеркивает и тот факт, что ядерная политика обеих стран не отражает реальности, сложившейся после окончания холодной войны. Мир быстрыми шагами приближается к тому рубежу, за которым риск случайного или несанкционированного применения ядерного оружия станет неприемлемым анахронизмом.

Наше исследование сосредоточено на остающемся на сегодняшний день риске случайного и несанкционированного применения американского и российского ядерного оружия, подробном изучении целого ряда шагов, которые бы могли предпринять США и Россия (как в одностороннем порядке, так и совместно) для снижения такого риска и приведения своей ядерной политики в большее соответствие с нынешними политическими реалиями¹. Мы обнаружили, что хотя можно предпринять некоторые обнадеживающие шаги, ни один из них сам по себе не приведет к снятию этого риска. Более того, поскольку некоторые из таких шагов требуют окончания многолетнего периода ортодоксального подхода к сдерживанию,

¹ В связи с распадом Советского Союза и экономическими трудностями России появился еще один комплекс ядерных рисков: опасность того, что ядерное оружие, материалы и ноу-хау могут попасть в страны, которые стремятся создать собственное ядерное оружие. Эта проблема носит самый серьезный характер и может иметь далеко идущие последствия для безопасности США, однако ее анализ не входил в сферу нашего исследования. Тем не менее, мы учитывали ее при разработке вариантов действий с тем, чтобы они не усугубили проблему распространения из России, а, возможно, способствовали улучшению ситуации в целом.

позиционированию и управлению ядерными силами, мы пришли к выводу о том, что поэтапный подход будет, вероятно, самым продуктивным способом укрепления ядерной безопасности. Возможно, самым главным стал наш вывод о неразрывной взаимосвязи ядерной безопасности и американо-российских отношений. Ничто не укрепит ядерную безопасность так, как ее может укрепить улучшение отношений США и России. Поскольку ядерное измерение остается существенным в американо-российских отношениях, то меры по укреплению ядерной безопасности могут привести к тому, что отношения двух стран будут все меньше определяться их ядерными вооружениями. А поскольку задачи разработки и реализации действий, которые укрепили бы ядерную безопасность и американо-российские отношения велики, то их успешное выполнение, как мы считаем, потребует и обязательств, и главенствующего участия в этой работе президентов двух стран.

Сценарии применения ядерного оружия

Чтобы определить глубинные причины возможного случайного или несанкционированного применения ядерного оружия, мы тщательно изучили типы или сценарии такого использования. Проведенный нами анализ выявил три основных сценария, как показано на Схеме 1. Первым сценарием является намеренный несанкционированный пуск. Такие сценарии, которые могут быть реализованы террористом или преступным командующим (военачальником, который захватывает под свой личный контроль ядерные силы), всегда вызывали озабоченность. И Соединенные Штаты, и Россия в годы холодной войны шли на беспрецедентные меры, чтобы избежать такого развития событий. Крушение порядка в России, экономические трудности и низкий боевой дух ее военнослужащих, а также рост организованной преступности и насилия со стороны сепаратистов, усилили озабоченность безопасностью ядерных сил.

Тип I: Несанкционированный пуск

- Намеренный пуск преступным военачальником или террористом

Тип II: Ошибочный пуск

- Происшествие во время учений
- Системный сбой

Тип III: Намеренный пуск на основе неверной информации

- Сбой в системе раннего оповещения
- Неверная интерпретация неугрожающего события
- Неверное истолкование ядерного нападения третьей стороной или террористами
- Неверное истолкование случайной детонации ядерного заряда на собственной территории
- Неверная интерпретация имитации нападения во время учений, как реального ядерного нападения

Схема 1 – Возможные сценарии случайного или несанкционированного применения ядерного оружия, отдельные типы

При втором типе сценариев пуск ракеты производится по ошибке. В этом случае страна, запустившая ракету, не имела намерений так поступить; пуск произошел в результате сбоя системы оружия или происшествия во время учений. В прошлом и Россия, и Соединенные Штаты прилагали огромные усилия к тому, чтобы уберечься от подобных инцидентов, и большая часть, если не все защитные системы и

процедуры, которые были введены в те времена, остаются действовать и поныне. Соединенные Штаты даже в последние годы распространили их на свои подводные лодки, оснащенные баллистическими ракетами. Тем не менее, вероятность ошибочного пуска так и не была сведена к нулю, а социально-экономические проблемы России усилили озабоченность этой проблемой на Западе.

При третьем типе сценариев пуск ядерного оружия производится намеренно, но на основе неверной или неполной информации. Реализоваться они могут по-разному. Например, может произойти сбой системы раннего оповещения о ядерном нападении, при котором поступит сигнал о нападении в то время, как его не было; либо не несущее в себе угрозы событие может быть интерпретировано, как нападение. События и того, и другого типа уже происходили между Соединенными Штатами и Россией в годы холодной войны (хотя каждый раз ошибку или сбой удавалось выявить до пуска ракет), и каждая сторона разработала двухуровневую систему раннего оповещения (радары на земле и инфракрасные датчики в космосе) отчасти для того, чтобы уберечься и от таких происшествий. Однако российская космическая система сейчас практически вышла из строя, в результате чего у России остался лишь один тип системы раннего оповещения, а вероятность принятия ошибочного сигнала о нападении за настоящий намного выросла. Таким же образом, за отсутствием высококачественной информации, получаемой от системы раннего оповещения, Россия может интерпретировать ядерный инцидент или нападение со стороны третьей страны, как нападение со стороны Соединенных Штатов. Правда, вероятность такого события несколько снижается за счет общих позитивных отношений между Соединенными Штатами и Россией. Поскольку вероятность ядерного конфликта сейчас намного ниже, чем в годы холодной войны, то и вероятность того, что лидеры обеих стран поверят, что против них совершено ядерное нападение, намного ниже, чем в периоды напряженности в 60-е и 70-е гг.

Факторы, способствующие применению ядерного оружия

Используя возможные сценарии (См. Схему 1), мы постарались определить те факторы, которые могли бы их спровоцировать. Всего мы идентифицировали семь таких факторов, которые перечислены здесь в произвольном порядке:

- Ядерные силы находятся в высокой и постоянной боеготовности
- Воспринимаемая уязвимость ядерных сил либо их командования и систем управления
- Неадекватность информации, поступающей от систем раннего оповещения
- Короткое время на принятие решение
- Доктрина либо политика сдерживания полагается на пуск ракет при поступлении предупреждения либо нападении
- Неадекватная система безопасности и управления ядерными силами и вооружениями
- Неадекватные меры предосторожности при проведении учений

В нашем представлении ядерное оружие может быть применено только в результате сочетания этих факторов – например, существовании доктрины о пуске ракет при получении сигнала о нападении плюс неадекватной информации, которую генерирует система раннего оповещения о нападении – а не в результате только одного из них.

Сначала мы совместили эти факторы с каждым типом сценария случайного или несанкционированного применения ядерного оружия, а уже затем начали разработку мер, с помощью которых можно было бы снизить риск его применения, что и являлось основной задачей проведенного нами анализа.

Возможные варианты снижения риска

Для снижения риска случайного или несанкционированного применения ядерного оружия предлагался широкий набор разных решений. Ряд из предлагаемых мер представляют собой довольно прямолинейное продолжение нынешней политики, а иные требуют совершенно новых подходов к управлению и даже осмыслению ядерного оружия, как Соединенными Штатами, так и Россией.

Мы изучили и проанализировали много вариантов действий по снятию одного или более факторов случайного или несанкционированного применения ядерного оружия. Все их можно свести к 16 общим подходам, каждый из которых можно реализовать разными путями. Из этого перечня из 16 пунктов для подробного анализа мы выбрали те, которые, как мы считаем, являются перспективными или же предлагались другими. Так мы пришли к следующим 10 подходам или вариантам действий:

1. Оказать содействие усовершенствованию радарной или спутниковой системы раннего оповещения России.
2. Создать совместную резервированную систему раннего оповещения путем размещения датчиков с внешней стороны американских и российских шахтных пусковых установок ракет.
3. Немедленно понизить уровень боеготовности всех ядерных сил, которые подлежат уничтожению в соответствии с Московским договором 2002 г.
4. Отвести от России американские подводные лодки, оснащенные баллистическими ракетами стратегического назначения.
5. Не подводить к российским территориальным водам ударные подводные лодки ВМС США.
6. Снять с ракет «Грайдент» головные боевые части W-88.
7. Понизить степень оперативной боеготовности 150 МБР шахтного базирования.
8. Понизить степень оперативной боеготовности всех ядерных сил.
9. Установить на баллистических ракетах устройства саморазрушения после запуска (DAL).
10. Развернуть ограниченные средства ракетной обороны США.

Дополнительным преимуществом этих 10 вариантов станет то, что каждый из них станет потенциальным решением для более, чем одного фактора применения ядерного оружия.

Мы оценили каждый вариант по комплексу критериев, которые отражают степень укрепления ядерной безопасности; его воздействие на текущую стратегию США, планы выбора целей и стабильность; а также степень, в которой он мог бы быть реализован, открыт для контроля, способствовать или препятствовать достижению целей нераспространения США и улучшения американско-российских отношений.

Мы поставили себе задачу максимальной конкретизации мер, которые могли бы быть приняты в рамках каждого варианта. Причиной этого является то, что, попросту

говоря, успешность того или иного варианта определяется зачастую тем, как он сконструирован. Например, размещение датчиков снаружи ракетных шахт в США в целях контроля пуска ракет улучшит доступ России к надежной информации раннего оповещения. Он увеличит время принятия решения на 20 минут – очень важное время, чтобы определить, реально ли нападение. Пожалуй, самое главное в нем то, что Россия получит возможность контроля состояния каждой шахтной пусковой установки, чего с помощью космических систем раннего оповещения добиться нельзя. И все же наличие такой системы может быть хуже, чем ее отсутствие, если она не будет высоконадежной, если она не будет защищена от ложных срабатываний каждый раз, когда кабель перегрызет мышь или рядом пройдет гроза, или отключится электричество. Систему, в которой часто происходят ложные срабатывания, игнорируют; система, подверженная крупным системным ошибкам, может привести к случайному применению ядерного оружия – той самой беде, которую она должна отворотить. Поэтому мы максимально тщательно осветили вопросы построения системы, чтобы избежать таких проблем – например, установив источники резервного электроснабжения, используя резервирование систем связи и различные датчики для измерения различных физических параметров.

Общие выводы

Проведенный нами анализ привел нас к пяти общим выводам о совершенствовании ядерной безопасности:

- Риск случайного или несанкционированного применения ядерного оружия слишком велик с учетом заметного улучшения отношений между Соединенными Штатами и Россией. Отчасти это объясняется тем, что ядерное оружие играет роль, не соответствующую другим аспектам их отношений.
- Хотя несколько рассмотренных нами вариантов являются перспективным средством снижения степени риска случайного или несанкционированного применения ядерного оружия, ни один отдельно взятый подход не приведет к уничтожению риска сам по себе. Надо сказать, что даже сочетание довольно радикальных вариантов не приведет к полному решению двух фундаментальных проблем, которые вызывают этот риск: асимметрию в ядерных силах США и России и тот факт, что каждая из двух стран продолжает считать, что ей необходим убедительный сдерживающий фактор в отношениях с другой. Тем не менее, обе страны могут предпринять важные шаги по минимизации риска применения ядерного оружия, который сохраняется и по сию пору.
- Вопросы ядерной безопасности и американо-российские отношения тесно взаимосвязаны. Чем больше каждая из сторон видит угрозы в другой, тем труднее будет снизить риск случайного или несанкционированного применения ядерного оружия. И наоборот, чем лучше их отношения, тем более вероятно снижение той роли, которую играет ядерное оружие как фактор в отношениях, тем легче будет сделать значительные шаги в укреплении ядерной безопасности.
- Успешная стратегия ограничения ядерной опасности, следовательно, должна быть направлена на внесение оперативных изменений в американскую и российскую ядерную политику, равно как и на укрепление доверия и сотрудничества двух стран.

Этот процесс должен быть взаимоукрепляющим, при котором немедленные меры по укреплению ядерной безопасности будут служить укреплению доверия между Россией и Соединенными Штатами, и, тем самым, позволят принимать более широкие среднесрочные и долгосрочные меры.

- Для адекватного решения проблемы риска применения ядерного оружия необходимо непосредственное президентское участие в этом процессе. Эти проблемы носят такой фундаментальный характер, увязаны с таким количеством политических вопросов, затрагивают сферу деятельности такого количества министерств, служб и ведомств, что нескоординированный подход успеха не принесет. Все усилия должны получить стартовый импульс президентов, взявших на себя обязательства, принявших главенствующую роль в нем. Целью работы должно стать повышение ядерной безопасности, улучшение американо-российских отношений и сохранение сдерживающего фактора. Неотъемлемой составляющей этих усилий станет тесное сотрудничество военных двух стран, как в плане разработки вариантов действий, которые бы имели оперативный смысл, так и реализации таких действий.

Конкретные рекомендации: поэтапный подход к укреплению ядерной безопасности

Для того, чтобы снять сохраняющийся риск случайного и несанкционированного применения ядерного оружия, мы рекомендуем Соединенным Штатам и России создать «Инициативу ядерной безопасности». Поскольку решение задачи укрепления ядерной безопасности будет вероятно процессом непростым и динамичным, мы рекомендуем применить в рамках этой инициативы поэтапный подход, как показано на Схеме 2. Целью первых, немедленных мер (принимаемых в пределах от полугода до года) станет укрепление ядерной безопасности и одновременно потепление общих взаимоотношений двух стран. Если эти меры увенчаются успехом, то они создадут возможности для принятия более конкретных шагов в краткосрочной перспективе (на протяжении последующих двух-трех лет). Успехи краткосрочных усилий сделают возможным принятие других, более трудных среднесрочных мер (в предстоящие пять-семь лет). Приведенный здесь график отражает наше нынешнее представление о том, что может оказаться возможным. Если этому будут способствовать реальные условия и руководство процессом, то сроки могут оказаться более сжатыми.

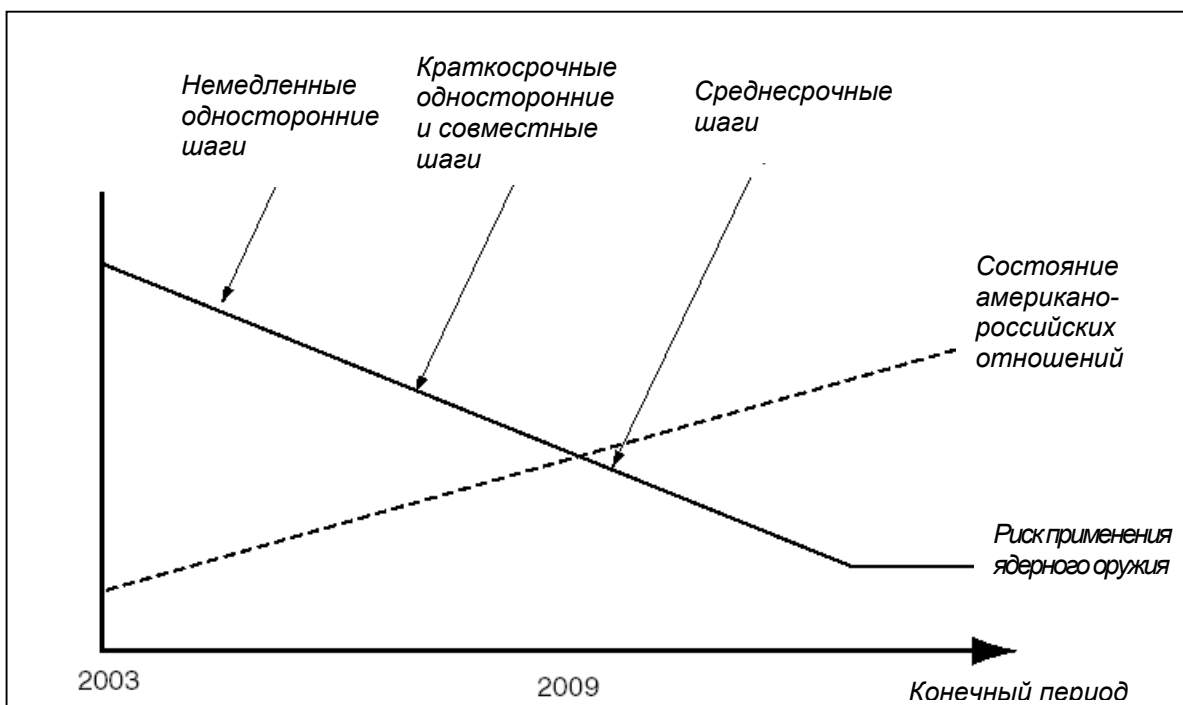


Схема 2 – Поэтапный подход к укреплению ядерной безопасности и американо-российских отношений

Одной из важнейших причин применения поэтапного подхода является то, что некоторые варианты укрепления безопасности выходят слишком далеко за рамки нынешней практики сдерживания и ортодоксии, чтобы быть приемлемыми. Поскольку они потребуют изменений в мышлении и ядерной культуре, то такие варианты видимо смогут быть успешно реализованы только после достижения успеха в иных областях, после того, как значение ядерного оружия в американо-российских отношениях несколько снизится. Соответственно, следует предпринимать немедленные шаги по улучшению общего климата в отношениях двух стран, даже если эти шаги в малой степени приведут к укреплению безопасности.

На Схеме 3 приводится перечень немедленных, краткосрочных и среднесрочных мер, которые в нашем представлении могут положить начало укреплению ядерной безопасности (и американо-российских отношений). Как показано на схеме, Соединенные Штаты могли бы предпринять некоторые шаги немедленно: снижение уровня боеготовности всех вооружений, которые подпадают под действие Московского договора, отвод ПЛАРБ и ударных подводных лодок от рубежей России, снижение готовности к пуску одной трети ее МБР. Эти действия можно было бы предпринять в сроки от полугода до года. Кроме того, показаны и те обязательства, которые могли бы сейчас взять на себя Соединенные Штаты. Реализация этих шагов, направленных на помощь России в получении большего доступа к надежной и качественной информации от системы раннего оповещения, потребует больше времени, отчасти потому, что она будет связана с проведением консультаций.

Есть надежда на то, что Россия откликнется на них своими односторонними мерами, понизит степень боеготовности тех сил, которые подлежат уничтожению по Московскому договору, не будет подводить свои подводные лодки к морским

рубежам США, возьмет на себя обязательства сотрудничать с Соединенными Штатами в деле улучшения доступа к информации от систем раннего оповещения. Вместе с тем, односторонние действия, предпринятые США в ходе первого этапа, не должны предполагать ответных действий России или зависеть от них. Целью этих шагов является снижение риска применения ядерного оружия и демонстрация того, что ядерное оружие играет все меньшую роль в отношениях США с Россией.

В краткосрочной перспективе Соединенные Штаты могли бы уничтожить те силы, боеготовность которых была понижена в ходе первого этапа (так же, как и Россия, если бы она последовала этому примеру), и начать реализацию шагов по совершенствованию информации о раннем оповещении. Соединенные Штаты и Россия также могли бы начать консультации по более трудным вопросам, в том числе и усилиям по снижению уровня боеготовности ядерных сил и установки на баллистические ракеты устройств, разрушающих их после пуска (DAL). В среднесрочной перспективе возможны такие шаги, как закрепление на шахтных установках МБР датчиков контроля снижения пусковой готовности и принятие новой стратегии сдерживания, которая бы в меньшей степени зависела от быстрого реагирования на нападение. Кроме того, при готовности соответствующей технологии можно было бы предпринять шаги по снижению последствий применения ядерного оружия, если оно бы состоялось – т.е. ограниченной ракетной обороны и систем DAL.

безопасности может получить свое окончательное решение только тогда, когда ядерное оружие перестанет быть фактором в американо-российских отношениях, точно так же, как оно не является фактором в отношениях Британии и Франции.

С учетом улучшения отношений между Соединенными Штатами и Россией, формирующегося контекста безопасности США, нынешний момент дает исторический шанс решения одной из самых неприятных проблем, доставшихся нам в наследство от холодной войны: как снизить риск случайного или несанкционированного применения ядерного оружия как можно ближе к нулю. Эту проблему можно решить только последовательными, координированными усилиями, и усилия эти должны начаться с принятия президентами на себя главенствующей роли и обязательств в этом процессе.