

ДЕКАБРЬ 2016

---

# Рост ядерной угрозы: меры по сокращению рисков в Евроатлантическом регионе

---

## Резюме

Политические деятели мирового уровня Дес Браун, Вольфганг Ишингер, Игорь Иванов, Сэм Нанн призывают западных и российских лидеров предпринять немедленные шаги для сокращения риска военной конфронтации. В докладе сформулированы рекомендации по выработке мер, направленных на предотвращение инцидентов, повышение предсказуемости, укрепление доверия.

Предисловие: Дес Браун, Вольфганг Ишингер, Игорь Иванов, Сэм Нанн  
Доклад: Роберт Берлс, Леон Ратз

## Об общественной организации «Инициатива по сокращению ядерной угрозы»

Деятельность общественной организации «Инициатива по сокращению ядерной угрозы» направлена на защиту жизни как таковой, окружающей среды и качества жизни в настоящее время и для будущих поколений. Цель организации – предотвратить катастрофическое применение оружия массового поражения и уничтожения: ядерного, биологического, радиологического, химического и кибернетического. Общественная организация была основана в 2001 году бывшим сенатором США Сэмом Нанном и филантропом Тедом Тернером, работой Инициативы руководит авторитетный международный Совет директоров. Сэм Нанн является генеральным директором общественной организации, Десмонд Браун – вице-председателем, Джоан Ролфинг занимает пост президента. Подробнее см. на [www.nti.org](http://www.nti.org).

© 2016 «Инициатива по сокращению ядерной угрозы»

Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, сохранена в поисковой системе или передана в любой форме или любыми средствами, будь то электронными, механическими, копированием, записью или иным способом, без письменного разрешения владельца авторских прав. Для получения разрешения просим отправлять запрос по электронной почте на [contact@nti.org](mailto:contact@nti.org).

Мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно отражают точку зрения Совета директоров NTI или учреждений, с которыми они связаны.

# Предисловие

Россия и Запад находятся на опасном перепутье. В последние годы наблюдается постоянный рост напряженности. Спираль антагонизма и недоверия продолжает раскручиваться. Расстояние, разделяющее вооруженные силы обеих сторон, становится все меньше – и в небе над Балтийским морем, и на просторах Северной Атлантики, и на Ближнем Востоке. Зато риски просчетов, случайных инцидентов и непреднамеренной эскалации становятся неприемлемо высокими. Западные и российские лидеры должны предпринять срочные меры для повышения прозрачности и предсказуемости в области безопасности. В противном случае они могут, сами того не желая, оказаться перед лицом полномасштабного конфликта.

В настоящем документе, основанном на опросе ведущих экспертов США, России и ЕС, сформулированы девять рекомендаций по неотложным и практическим мерам с целью избежать худшего варианта катастрофы – ядерного инцидента с участием вооруженных сил России и НАТО. Предлагаемые меры направлены на предотвращение инцидентов, повышение предсказуемости и укрепление доверия. Они включают осуществление полетов военных самолетов с включенными транспондерами, принятие протоколов «безопасных расстояний» для морских и воздушных судов, проявление сдержанности при проведении военных учений и повышение прозрачности при развертывании комплексов ракетного вооружения и систем противоракетной обороны.

Возможно, самым важным в этом документе является рекомендация западным и российским лидерам начать диалог по укреплению стратегической стабильности и минимизации рисков в ядерной сфере. Диалог никогда не следует рассматривать как признак слабости – он необходим для сокращения ядерных рисков, чтобы защитить наших граждан. В ближайшей перспективе приоритетными шагами в этом направлении должны стать переговоры между военными с обеих сторон.

Даже в самые напряженные периоды холодной войны мы поддерживали надежные каналы связи для снижения рисков ядерных инцидентов, ядерной эскалации и ошибочных решений. Сегодня почти все эти каналы разрушены, а наши политические и военные лидеры редко говорят друг с другом. Практически полное отсутствие диалога между нашими столицами по снижению ядерных рисков является губительной практикой. Подобную ситуацию необходимо изменить.

При отсутствии взаимодействия ядерные риски будут лишь нарастать, подвергая опасности всех нас. Пришло время действовать во имя наших общих интересов безопасности.

**Десмонд Браун**, Европейское сообщество лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение (ELN)

**Вольфганг Ишингер**, Мюнхенская конференция по вопросам безопасности (MSC)

**Игорь Иванов**, Российский совет по международным делам (РСМД)

**Сэм Нанн**, Инициатива по предотвращению ядерной угрозы (NTI)

*Все четверо являлись сопредседателями диалога и подготовленного по его результатам доклада «Укрепление взаимной безопасности в Евроатлантическом регионе». В докладе предлагался новый подход к обеспечению безопасности в Евроатлантическом регионе. В нем давались рекомендации по устранению самого серьезного препятствия - хронического дефицита доверия, подпитываемого исторически сложившимися противоречиями и существующей неопределенностью в области европейской и мировой безопасности.*

---

**Возможно, самым важным в этом документе является рекомендация западным и российским лидерам начать диалог по укреплению стратегической стабильности и минимизации рисков в ядерной сфере.**

---

# Введение

Риск ошибочных действий или инцидентов с участием западных или российских вооруженных сил продолжает расти. В условиях столь высокой напряженности и отсутствия надежных каналов связи, почти каждое сближение до малого расстояния военных структур НАТО и России чревато неприемлемым риском эскалации конфликта.

---

**В условиях столь высокой напряженности и отсутствия надежных каналов связи, почти каждое сближение до малого расстояния военных структур НАТО и России чревато неприемлемым риском эскалации конфликта.**

---

В прошлом году общественная организация «Инициатива по предотвращению ядерной угрозы» подготовила доклад «Рост ядерной опасности: оценка риска использования ядерного оружия в Евроатлантическом регионе». В докладе было описано сочетание факторов, повышающих вероятность инцидентов или ошибок, чреватых ядерным столкновением. Список таких факторов включает:

- острый дефицит доверия;
- воинственную риторику и противоречивое восприятие угроз;
- влияние внутривнутриполитических факторов;
- нарушение институциональных форм сотрудничества и взаимодействия;
- политику Североатлантического альянса;
- недостаточность мер по предотвращению угрозы применения ядерного оружия;
- дисбаланс в уровнях обычных вооружений;
- недостаточный уровень надежности функционирования технических систем, предотвращающих ошибочное использование ядерного оружия.

К сожалению, за прошедший год эти факторы не потеряли своей актуальности и даже усугубились, в то время как меры по предотвращению эскалации по-прежнему недостаточны. Соответственно, риск применения ядерного оружия, в частности, в результате инцидента или ошибки, продолжает нарастать, и в настоящее время является самым высоким за весь период с момента окончания холодной войны.

В начале этого года NTI опросила группу ведущих экспертов из США, России и ЕС о мерах, которые могут быть приняты для снижения риска просчетов или инцидентов. Эксперты предложили целый ряд мер, часть которых возможно реализовать в краткосрочной перспективе, а остальные представляются невыполнимыми в нынешних политических условиях. Данный документ содержит предложения, которые реально можно реализовать в первые месяцы 2017 года при наличии политической воли Москвы и западных столиц. Эти предложения сгруппированы в блоки по трем основным направлениям: предотвращение инцидентов, повышение предсказуемости и укрепление доверия. Достижение этих целей не сможет ни восстановить доверие, ни разрешить многочисленные глубокие разногласия между Россией и Западом. Но оно позволит предотвратить худший сценарий и будет отвечать национальным интересам всех сторон.

# Рекомендации

## Меры по предотвращению инцидентов

*Москва, Брюссель и Вашингтон должны незамедлительно принять меры по предотвращению инцидентов, связанных со столкновением воздушных или военно-морских судов, и положить конец намеренным или случайным нарушениям границ. Минимизировать подобные риски призваны следующие действия.*

### 1. Обязать все военные самолеты летать с включенными транспондерами.

Должностные лица США и НАТО должны пересмотреть свое решение, принятое в сентябре 2016 года, об отказе принять предложения России о том, чтобы ни один военный самолет не мог осуществлять полеты над Балтийским морем с отключенным транспондером<sup>1</sup>. По сообщениям прессы, представители НАТО отвергли предложение России в ответ на отказ Москвы рассмотреть меры по ограничению интенсивных военных учений. Однако мы считаем, что эти два вопроса не должны быть увязаны между собой. Достижение соглашения о предотвращении инцидентов с воздушными судами, особенно над Балтийским морем, станет значительным шагом вперед на пути к снижению риска. Скептицизм в отношении выполнения российской стороной этого соглашения имеет под собой основания, но отсутствие такого соглашения по своей сути опасно. Соглашение должно предусматривать создание механизма урегулирования спорных ситуаций. Например, постоянно действующей Совместной консультативной комиссии (СКК), укомплектованной представителями России и НАТО, которая могла бы содействовать разрешению споров и стать платформой для обмена информацией. Заключенное в октябре 2015 года соглашение между Соединенными Штатами и Россией о порядке взаимодействия военной авиации в небе над Сирией, которое продолжает действовать до сих пор, может служить образцом для переговоров между официальными лицами США, НАТО и России по предотвращению воздушных инцидентов.

### 2. Достичь соглашения о соблюдении безопасной дистанции между воздушными и морскими судами США и России в международном воздушном пространстве и в международных водах.

Хотя существующие договоры между Москвой и Вашингтоном требуют от военно-морских судов «держаться на расстоянии [друг от друга], чтобы избежать риска столкновения», а воздушным судам предписано «проявлять максимальную осторожность и благоразумие при приближении к воздушным судам другой Стороны», США и Россия не договорились о конкретных «безопасных дистанциях», которые должны соблюдать их воздушные и морские суда при сближении друг с другом<sup>2</sup>. Отчасти это связано с практической стороной выполнения поставленных перед ними военных задач. Тем не менее, участвовавшие случаи опасного сближения американских и российских воздушных и морских судов в международном воздушном пространстве и в международных водах требуют безотлагательных мер по недопущению случайных столкновений. Вот почему Соединенные Штаты и Россия должны провести специальную встречу по ревизии

---

<sup>1</sup> Barnes, J.E. NATO Rejects Russian Air-Safety Proposal for Planes in Baltic Region // *Wall Street Journal*. 20.09.2016. URL: <http://www.wsj.com/articles/nato-rejects-russian-air-safety-proposal-for-planes-in-baltic-region-1474391644>.

<sup>2</sup> Эти обязательства закреплены в двух двусторонних соглашениях: Соглашении между Правительством СССР и Правительством Соединенных Штатов Америки о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним от 25.05.1972 (обычно называемое INCSEA) и Соглашении между правительствами СССР и США о предотвращении опасной военной деятельности от 12.06.1989 (DMA), а также в Международных Правилах предупреждения столкновений судов в море (обычно называемых МППСС или военно-морскими «Правилами дорожного движения») 1972 г.

положений Соглашения о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним от 25.05.1972 и договориться, какое расстояние между их самолетами и судами, действующими в непосредственной близости друг от друга, считать «безопасным»<sup>3</sup>. Исключения могут быть сделаны для самолетов и судов, выполняющих задачи перехвата. Необходимо разработать протоколы для оперативного разрешения споров в случае нарушений. Аналогичное соглашение должно быть также заключено между вооруженными силами стран НАТО и России.

### 3. Восстановить связи между военными России и США, а также России и НАТО.

Отсутствие регулярных каналов связи между военными должностными лицами усиливает недоверие и увеличивает риск ошибок в случае инцидентов или эскалации напряжения. В 2014 году НАТО приостановила все взаимодействие с Россией на техническом уровне, осуществлявшееся под эгидой Совета Россия-НАТО, чем свела на нет способность Совета служить площадкой для урегулирования кризисов и предотвращения кризисных ситуаций. Кроме того, после начала украинского кризиса Соединенные Штаты и Россия прекратили с 2014 года большинство контактов между военными за исключением обмена информацией, связанной с соглашением о порядке взаимодействия военной авиации в небе над Сирией и выполнением условий действующих договоров (например, Соглашение о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним (INCSEA) и Соглашение о предотвращении опасной военной деятельности (DMA)). Чтобы свести к минимуму риск инцидента, Совет Россия-НАТО должен:

- возобновить контакты между военными с целью создания площадки для разрешения на техническом уровне споров, связанных с нарушением воздушного пространства или территориальных вод;
- возобновить практику уведомлений и брифинги, касающиеся военных учений (как плановых, так и внезапных);
- возобновить переговоры по созданию других механизмов урегулирования кризисов и предотвращения кризисных ситуаций.

Кроме того, руководители оборонных ведомств США и России должны восстановить регулярные контакты, целью которых является предупреждение кризиса. Первым шагом в этом направлении может послужить организация регулярных встреч представителей российского Генштаба и Объединенного комитета начальников штабов США.

---

<sup>3</sup> Хотя представители военно-морских ведомств США и России продолжают проводить ежегодные консультации по претворению в жизнь положений INCSEA, Статья IX Соглашения допускает их проведение и чаще.

## Меры по повышению предсказуемости

*Следующие меры призваны повысить предсказуемость в отношении военных потенциалов и намерений, а также прозрачность деятельности военных, с целью минимизации риска ошибочных решений и последующей эскалации.*

### 4. Снять озабоченность по поводу развертывания комплексов баллистических ракет, способных нести ядерный заряд, а также развертывания систем противоракетной обороны в Европе.

В мае 2016 года Соединенные Штаты ввели в эксплуатацию систему ПРО Aegis Ashore в Румынии. Развертывание аналогичной системы в Польше планируется завершить к 2018 году. В начале октября 2016 года Россия развернула в Калининградской области ракетные комплексы «Искандер-М», способные нести тактические ядерные заряды, а о развертывании их на временной основе сообщалось в 2014 и 2015 годах. Должностные лица западных столиц и Москвы обвиняют друг друга в провокации этими действиями, называя их «дестабилизирующими» или «ведущими к эскалации»<sup>4</sup>. Учитывая отсутствие доверия сторон, особенно в Балтийском регионе, представители НАТО, России и США должны провести переговоры и выработать Меморандум о взаимопонимании относительно предсказуемости и прозрачности размещения баллистических ракетных комплексов и систем ПРО в Европе. Это соглашение должно, в частности, включать договоренности о «визитах прозрачности» на объекты ПРО, обмене информацией о потенциале комплексов баллистических ракет и систем противоракетной обороны, а также о регулярном диалоге между чиновниками и военными экспертами по развертыванию таких систем.

---

**Представителям НАТО и России следует договориться о снижении сроков уведомления обо всех военных учениях.**

---

### 5. Сократить сроки уведомления обо всех военных учениях для наблюдения за ними.

В свете растущей озабоченности по поводу масштабов и целей военных учений в Евроатлантическом регионе, представителям НАТО и России следует договориться о сокращении сроков уведомления обо всех военных учениях, включая внезапные проверки боеготовности вооруженных сил, для наблюдения за данными учениями<sup>5</sup>. Такой шаг будет способствовать повышению транспарентности в военной сфере и восстановлению предсказуемости в отношении целей этих учений. Важно, чтобы соглашение предусматривало приглашение наблюдателей ОБСЕ не позднее 24 часов после начала внезапных военных учений, снизив тем самым существующий порог в 72 часа. Кроме того, необходимо увеличить квоты на инспекции и оценки, предусмотренные Венским документом 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности, с тем, чтобы снизить обеспокоенность деятельностью военных.

---

<sup>4</sup> Barnes, J.E. NATO Secretary General Says Russia's Nuclear Threats Destabilizing // *Wall Street Journal*. 27.05.2015. URL: [www.wsj.com/articles/nato-secretary-general-says-russias-nuclear-threats-destabilizing-1432740612](http://www.wsj.com/articles/nato-secretary-general-says-russias-nuclear-threats-destabilizing-1432740612).

<sup>5</sup> Такие пороги установлены Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Венском документе 2011 года о мерах укрепления доверия и безопасности.

## 6. Воздерживаться от включения ядерных или обладающих ядерным потенциалом сил в военные учения.

В последние годы Россия включала ядерные или обладающие ядерным потенциалом силы в свои крупномасштабные военные учения, тем самым демонстрируя (умышленно или неумышленно) готовность к ядерной конфронтации с Западом. Такие действия являются крайне опасными, поскольку в качестве ответной реакции вызывают стремление продемонстрировать такую же готовность использовать ядерные силы, усиливая, тем самым, напряженность и увеличивая риск ошибочных решений или инцидентов. Вот почему все стороны должны взять на себя обязательство воздерживаться от включения ядерных или обладающих ядерным потенциалом сил в военные учения. Такое обязательство можно закрепить в Меморандуме о взаимопонимании между НАТО и Россией, приверженность которому могла бы подтверждаться ежегодно.

## Меры по укреплению доверия

*Данные меры призваны укрепить доверие политических элит, военнослужащих, а также широкой общественности в отношении стратегических намерений каждой стороны. Целью данных мер является снижение роли внутривнутриполитических факторов, подталкивающих к дальнейшей эскалации и конфронтации.*

## 7. Вновь совместно подтвердить на самом высоком политическом уровне, что «ядерная война не может быть выиграна и никогда не должна вестись».

Президент США Рональд Рейган произнес эту фразу в 1984 году в своем Послании Конгрессу, и вновь подтвердил эту мысль в следующем году вместе с руководителем СССР Михаилом Горбачевым во время двустороннего саммита в Женеве. Эта фраза приобретает в наши дни особую значимость из-за усиления напряженности между Соединенными Штатами и Россией, и должна быть подтверждена их лидерами как можно скорее. Широкая общественность обеих стран должна быть уверена в том, что ни одна из сторон не стремится к войне, что ее лидеры признают опасность, связанную с дальнейшей эскалацией напряженности, и что они будут принимать меры для сведения риска ядерного противостояния к минимуму. Желательно сделать такие заявления на президентском уровне, чтобы в максимальной степени успокоить общественность, снизить давление внутривнутриполитических факторов, способствующих эскалации. Это нужно и для создания атмосферы, которая позволит добиться существенного прогресса в снижении ядерной опасности и в укреплении контроля над вооружениями.

---

**Гражданские и военные должностные лица должны воздерживаться от громких или агрессивных заявлений в отношении своего ядерного потенциала.**

---

## 8. Прекратить агрессивную ядерную риторику.

Гражданские и военные должностные лица должны воздерживаться от громких или агрессивных заявлений в отношении своего ядерного потенциала. Такие заявления носят провокационный характер, усиливают недоверие, и представляют собой безрассудное бряцание ядерным оружием. Существует опасность, что воинственная политическая риторика в отношении ядерного оружия найдет свое отражение на доктринальном и политическом уровне, тем самым снижая

порог готовности его применения в случае кризиса. Кроме того, как NTI отмечала в докладе «Рост ядерной опасности: оценка риска использования ядерного оружия в Евроатлантическом регионе», такая риторика особенно опасна, когда она звучит из уст нового поколения политических и военных лидеров, которое не имеет опыта диалога в условиях балансирования на грани конфликта, как это было в период холодной войны.



Им недостает понимания «реальных последствий» эскалации напряженности, заставлявшего смягчать реакцию на провокации или инциденты. При отсутствии такого опыта неосмотрительная ядерная риторика становится особенно опасной, поскольку чревата провокациями и повышает риск ошибочных решений.

## **9. Начать диалог на высоком уровне по вопросам стратегической стабильности и минимизации рисков в ядерной сфере.**

Какими глубокими ни были бы разногласия между Соединенными Штатами и Россией, они несут особую ответственность за поддержание диалога и достижение прогресса по вопросам стратегической стабильности. Помимо укрепления доверия и других мер по снижению риска, изложенных в настоящем документе, обе страны должны установить канал связи для обсуждения сложных долгосрочных проблем, влияющих на стратегическую стабильность. Эти проблемы включают разногласия по соблюдению Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, противоречия по вопросу противоракетной обороны, будущее тактического ядерного оружия, а также проектов в области обычных вооружений, таких как «Мгновенный глобальный удар». Для разрешения этих разногласий потребуются годы, но установление специального канала связи на высоком уровне является важным первым шагом, который может быть реализован уже в ближайшие месяцы.

## Заключение

На фоне растущих и углубляющихся противоречий между Россией и Западом обе стороны должны сделать так, чтобы эти разногласия оказывали минимальное воздействие на ядерные риски. К сожалению, сегодня ни одно из правительств не достигло существенного прогресса в снижении рисков. Меры, предложенные в данном документе, могут уменьшить вероятность инцидентов, повысить предсказуемость и укрепить доверие, но для их принятия необходима политическая воля Москвы и западных столиц. Настало время проявить прагматизм и благоразумие.

# Об авторах

## Предисловие

**Десмонд Браун** (лорд Браун Лейдитон), вице-председатель «Европейского сообщества лидеров за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение» (ELN). Бывший министр обороны Великобритании, основатель «Европейского сообщества лидеров» и «Группы высокого уровня британских парламентариев за многостороннее ядерное разоружение и нераспространение».

**Вольфганг Ишингер**, председатель «Мюнхенской конференции по вопросам безопасности». Бывший посол Германии в Великобритании и в США, занимал также пост заместителя министра иностранных дел Германии.

**Игорь Иванов**, президент Российского совета по международным делам, профессор МГИМО МИД России, член-корреспондент РАН. Министр иностранных дел Российской Федерации (1998-2004 гг.), занимал также пост секретаря Совета Безопасности Российской Федерации (2004-2007 гг.).

**Сэм Нанн**, сопредседатель и генеральный директор общественной организации «Инициатива по сокращению ядерной угрозы» (NTI), почетный профессор Школы международных отношений Сэма Нанна при Технологическом институте Джорджии. Бывший сенатор от штата Джорджия.

## Доклад

**Роберт Э. Берлс мл.** является старшим советником по России и Евразии общественной организации «Инициатива по сокращению ядерной угрозы». Работая в NTI со дня основания, Берлс возглавлял или принимал участие в управлении всеми проектами NTI по России, касающимися предотвращения ядерной, химической и биологической угрозы. С 2002 по 2009 гг. Берлс занимал пост руководителя офиса NTI в Москве. Его карьера охватывает деятельность в военной, государственной, научной и деловой сферах. Прослужив 26 лет в ВВС США, он вышел в отставку в звании полковника. В 1980-х годах он занимал должность военно-воздушного атташе при Посольстве США в Москве. Во время первой администрации Клинтона он был специальным помощником министра энергетики США по программам для России/Новым Независимым Государствам. Берлс защитил докторскую диссертацию по российской тематике в Джорджтаунском университете.

**Леон Ратз** является координатором Программы по безопасности и минимизации опасности ядерных материалов общественной организации «Инициатива по сокращению ядерной угрозы». Ратз занимается вопросами безопасности военных ядерных материалов, российской ядерной безопасности, а также другими аспектами ядерной безопасности и нераспространения. До прихода в NTI Ратз работал в Национальной тихоокеанской северо-западной лаборатории (Pacific Northwest National Laboratory) экспертом по российской ядерной безопасности Управления по международной защите ядерных материалов и сотрудничеству Национальной администрации по ядерной безопасности США. Ратз получил степень магистра в Школе государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета.



1747 Pennsylvania Avenue, NW | Seventh Floor | Washington, DC 20006 | @NTI\_WMD | [www.nti.org](http://www.nti.org)