

С.М. РОГОВ*

ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ ОБАМЫ

Приход к власти Барака Обамы ознаменовал завершение целой эпохи в истории Соединённых Штатов и начало нового периода в политической жизни этой страны. Американское общество ожидает, что 44-й президент сможет вывести США из самого острого за последние несколько десятилетий кризиса.

Новому президенту досталось тяжёлое наследие от его предшественника – Джорджа Буша-младшего.

Во-первых, это кризис доверия к руководству государства, потеря американским обществом характерного для Соединённых Штатов оптимизма, веры «в светлое будущее».

Во-вторых, самый глубокий и всеобъемлющий финансово-экономический кризис со времен «Великой депрессии» 1930-х годов. Финансовая система США оказалась в состоянии паралича, начался спад ВВП и рост безработицы, экономическая рецессия набирает обороты.

В-третьих, крах стратегии консолидации однополярного мира во главе с Соединёнными Штатами как единственной сверхдержавой. Влияние и престиж Америки на мировой арене заметно уменьшились, усилилась тенденция к формированию многополярного мира.

В-четвёртых, перенапряжение сил США, истощение американской армии в ходе затяжных войн в Ираке и Афганистане.

Победа Б. Обамы на президентских выборах 4 ноября 2008 г. отразила признание американскими избирателями необходимости серьёзных перемен во внутренней и внешней политике Вашингтона. 48-летний афроамериканец, появившись на политической арене всего несколько лет назад, смог эффективно использовать надежды избирателей на перемены, опередив более опытных соперников – Хилари Клинтон и Джона Маккейна, которых поддерживал истеблишмент Демократической и Республиканской партий.

Обама символизирует начавшуюся смену политической элиты США, что связано с падением удельного веса белых американцев в населении страны. Не случайно среди главных претендентов в 2008 г. оказались женщины – Хилари Клинтон и Сара Пейлин, католик-итальянец Рудольф Джулиани, мормон

* РОГОВ Сергей Михайлович – член-корреспондент Российской академии наук, директор ИСКРАН. Copyright © 2009.

Работа выполнена при поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Россия и новый этап развития международных отношений» № 07-03-02037а.

Митч Ромни, мексиканец (наполовину) Билл Ричардсон и афроамериканец Обама. Ему удалось создать широкую политическую коалицию, которая включает не только молодёжь, профсоюзы, этнические меньшинства и либеральную интеллигенцию, но и независимых избирателей. Он стал рекордсменом по сбору средств на ведение кампании, значительно опередив кандидата Республиканской партии.

В результате Обама, проявивший себя за недолгий срок своего пребывания в Сенате наиболее либеральным деятелем по итогам голосований, одержал убедительную победу на выборах, набрав 53% голосов избирателей и подавляющее большинство голосов выборщиков. Таким образом, новый президент получил мандат на перемены.

Демократическая партия после выборов 2008 г. получила контроль и над исполнительной, и над законодательной властью, увеличив завоёванное ещё в 2006 г. большинство как в Палате представителей (257 из 438 мест), так и в Сенате (58 из 100 мест).

Начав избирательную кампанию как леволиберальный кандидат, Обама проявил себя харизматическим оратором, который избегал конкретизации своей программы и постепенно смещался на центристские позиции. Более того, при формировании своей команды он сделал ставку на представителей истеблишмента, прежде всего – ветеранов правительств Б. Клинтона и даже Дж. Буша-младшего.

По существу администрация Обамы напоминает правительство «национального единства», хотя американская политическая система такового не предусматривает. Ключевые посты получили опытные деятели, а не лояльные энтузиасты. Специалистом по международным делам считается вице-президент Джозеф Байден, правда, его роль в администрации пока не ясна. Назначив государственным секретарём Хилари Клинтон и сохранив на посту министра обороны Роберта Гейтса (ещё один республиканец, бывший конгрессмен Рей Лахуд стал министром транспорта), новый президент дал понять, что делает упор на преемственность, а не на радикальные перемены. При этом Обама пытается ослабить оппозицию своей будущей политике как внутри Демократической партии, так и со стороны республиканцев.

Вместе с тем новый президент намерен опираться на аппарат Белого дома, где пост помощника по национальной безопасности получил бывший главнокомандующий вооружёнными силами НАТО Джим Джоунс, а его заместителем стал ветеран ЦРУ Джон Бреннан. Очевидно, что Обама постарается использовать Совет национальной безопасности для того, чтобы не допустить чрезмерной самостоятельности Пентагона и Государственного департамента.

Тем не менее, нельзя не отметить, что в новой администрации нет представителей крайне правого крыла, в частности так называемых неоконсерваторов, задававших тон в правительстве Дж. Буша-мл. Команда Обамы – это в основном умеренные центристы, хотя некоторые должности получили либералы.

Антикризисные меры

В первые дни своего президентства главный упор Б. Обама был обязан сделать на вопросах внутренней политики, принятии пакета чрезвычайных мер по стимулированию экономики. Как в своё время Франклин Рузвельт, он должен предложить стране новый «Новый курс», чтобы спасти рынок резким усилением прямой и косвенной роли государства.

Администрация Буша в соответствии с догмами неолиберальной теории в начале нынешнего десятилетия осуществила крупнейшее в американской истории сокращение федеральных налогов, что привело к существенному увеличению государственного долга. При этом государственные расходы, как военные, так и социальные, не сокращались, а выросли на 1 трлн. долл.¹ Кроме того, было завершено начатое ещё в 1990-е годы дерегулирование финансового рынка. Манипулирование монетаристскими рычагами привело к возникновению колоссального «пузыря», который прорвался в 2007 г. Начался развал финансовой пирамиды, возникшей в результате безудержного роста так называемых деривативов.

Дж. Буш был вынужден реагировать. В 2008 г. был принят ряд антикризисных законов, направленных на стабилизацию рынка, в том числе налоговые скидки на 160 млрд. долл. и государственное финансирование мер по спасению банковской системы (в неё было направлено 700 млрд. долл., из которых половину израсходовали до конца прошлого года). Учётная ставка Федеральной резервной системы была понижена за год с 5,25 до 0,25%.

Однако антикризисные действия администрации Буша оказались неэффективными. Они не привели к увеличению внутреннего спроса и восстановлению деятельности банковской системы, своё существование прекратил ряд крупнейших инвестиционных и коммерческих банков. Суммарная рыночная стоимость двух уцелевших крупнейших банков («Ситикорп» и «Бэнк оф Америка»), несмотря на полученную ими государственную помощь, упала до 52 млрд. долл.² Вместе с тем произошла частичная национализация финансовой системы, когда государство оказалось владельцем крупнейших пакетов акций в ведущих банках США и фактически установило прямой контроль над основными страховыми компаниями.

Таким образом, кризис привел к банкротству неолиберальной теории и практики («чем меньше государства, тем лучше»). Восторжествовал неокейнсианский подход. В результате дефицит государственного бюджета в 2008 фин. г. превысил 4% ВВП.

Показательно, что эти меры были приняты Конгрессом в основном голосами демократов, а большинство республиканцев их не поддержало.

В четвёртом квартале 2008 г. потребительские расходы в США уменьшились на 3,5%, ВВП сократился на 3,8%, инвестиции в оборудование и программное обеспечение упали на 28%, а безработица достигла 7,2%³. Что касается финансовой системы, то «токсичные» активы (безнадёжные займы) банков

¹ Cato Policy Report. January/February 2009, p. 8.

² «The New York Times», 2.02.2009.

³ «The Washington Times», 31.01.2009.

достигли 2 трлн. долл.⁴ Финансовый кризис сыграл решающую роль в поражении Республиканской партии на выборах в ноябре 2008 года.

По прогнозу Бюджетного управления Конгресса, в 2009 фин. г. доходы федерального правительства упадут до 2,3 трлн. долл. (16,5% ВВП), а расходы вырастут до 3,5 трлн. долл. (24,9% ВВП). Дефицит достигнет 1340 млрд. долл., или 9,4% ВВП (без учёта бюджета системы социального обеспечения)⁵. Это самый большой дефицит государственного бюджета со времен Второй мировой войны. Но все эти цифры не учитывают нового экономического пакета президента.

В переходный период экономическая команда Обамы, составленная в основном из бывших клинтоновских чиновников (Лари Саммерс, Тимоти Гейтнер и др.) разработала новый антикризисный пакет, в который вошли сокращение подоходного налога для всех лиц с доходом до 200 тыс. долл. в год (275 млрд. долл.) и набор мер по стимулированию реального сектора – новые расходы на социальные цели, пособия по безработице, образование, медицинское обслуживание, экономическую инфраструктуру (545 млрд. долл.). При этом более 150 млрд. долл. предназначено на помощь штатам, оказавшимся на грани банкротства.

Общая стоимость этого пакета составляла примерно 6% ВВП⁶. Кроме того, администрации Обамы предстоит потратить оставшиеся 350 млрд. от принятого при Буше пакета финансовых стимулов. Поэтому дефицит федерального бюджета в 2009 г. может составить примерно 10% ВВП, и, по оценке некоторых экспертов, «фискальный дефицит может сохраняться на уровне 10% ВВП неопределённо долго»⁷.

Придя к власти в крайне тяжёлых условиях, Обама попытался заручиться двухпартийной поддержкой, предприняв ряд примирительных жестов в сторону республиканцев. После ухода с политической арены Дж. Буша-мл., оказавшегося одним из наиболее непопулярных президентов в американской истории, и жестокого поражения Дж. Маккейна на выборах 2008 г. Республиканская партия осталась без лидеров и без какой-либо внятной программы. Новый президент сразу же после инаугурации лично занялся лоббированием республиканской фракции в Конгрессе.

Пакет Обамы поддержали многие республиканцы-губернаторы, включая губернатора Аляски Сару Пейлин, которая была кандидатом в вице-президенты на выборах 2008 г. Однако в Палате представителей республиканцы единодушно выступили против предложенного законопроекта. Альтернативный республиканский проект, ограничивавший стимулирование сокращением налогов на 475 млрд., был отвергнут демократами⁸. В Сенате компромиссный вариант поддержали только три республиканца. В результате антикризисный пакет сократился до 787 млрд. долл. За него проголосовали 246 конгрессменов против 183 и 60 сенаторов против 38. После этой победы Белый дом выступил с новыми предложениями по борьбе с финансовым и ипотечным кризисом.

⁴ «The Wall Street Journal», 30.01.2009.

⁵ The Budget and Economic Outlook: FY 2009 to 2019. Congressional Budget Office. January 2009, p. 16.

⁶ «The New York Times», 4.01.2009.

⁷ «The Financial Times», 6.01.2009.

⁸ «The Washington Post», 29.01.2009.

В целом, несмотря на заигрывания Белого дома, Республиканская партия фактически отказалась поддержать предложенные Обамой меры по борьбе с кризисом. Оппозиция серьёзно рискует – согласно опросам, только 26% американцев одобряют её деятельность в Конгрессе, а 62% – не одобряют⁹. Тем не менее, похоже, среди республиканцев восторжествовал крайне консервативный подход: радикальное сокращение налогов и государственных расходов. Судя по всему, правительства «национального единства» может не получиться, что чревато новым обострением межпартийного противостояния по всему спектру вопросов внутренней и внешней политики США.

Эффективность нового пакета вызывает споры. Консерваторы утверждают, что расширение внутреннего спроса окажется незначительным и рост государственных расходов лишь приведёт к увеличению национального долга, который приближается к 100% ВВП. Либералы же надеются, что вслед за этим пакетом будут приняты новые ассигнования на социальные нужды.

Нет никаких гарантий того, что дополнительные социальные расходы и сокращение налогов выведут страну из кризиса. Но у Обамы нет выхода: американцы явно надеются, что новому президенту удастся совершить чудо, чего не смог сделать его предшественник, – любой ценой остановить «финансовый Чернобыль». 71% опрошенных считают, что у Обамы есть мандат на осуществление новых крупных социально-экономических программ¹⁰. Уровень поддержки у Обамы сразу же после инаугурации, по данным Службы Гэллапа, достиг 68% (больше было только у Джона Кеннеди)¹¹. Это даёт новому президенту большие возможности, но и таит большие угрозы.

В телевизионном интервью компании Эн-би-си 2 февраля с.г. президент заявил, что необходимо продемонстрировать какой-то прогресс хотя бы через год, а если этого не произойдет через три года, то тогда всё ограничится одним сроком его пребывания у власти.

Если новой администрации удастся стабилизировать финансово-экономическую ситуацию в стране, то можно ожидать вспышки активности США на международной арене. Если кризис будет усугубляться, то президентство Обамы ждёт нелёгкая судьба. Имеющийся у него «политический капитал» может быть безвозвратно утрачен. По мнению лондонской газеты «Файнэншл таймс», пакет экономических стимулов «может для Обамы стать Ираком»¹².

Таким образом, стратегия Вашингтона, направленная на консолидацию однополярного мира во главе с США как единственной сверхдержавой, привела к перенапряжению сил американского государства. Возник колоссальный разрыв между доходами и расходами федерального правительства. Для его уменьшения необходимо либо почти в 2 раза увеличить налоговое бремя, либо столь же радикально сократить государственные обязательства. Но американское общество не готово к таким жёстким мерам, которые могут привести к снижению уровня жизни и сокращению уровня потребления.

⁹ Diageo/Hotline Poll. 2–24.01.2009.

¹⁰ The Center for American Progress. Public Opinion Snapshot: A Mandate for Big Change. 26.01.2009.

¹¹ Obama Starts with 68% Job Approval. – «The Gallup Daily», 24.01.2009.

¹² «The Financial Times», 30.01.2009.

Контурь новой стратегии США

Тем не менее, новый президент не может откладывать в долгий ящик пересмотр американской внешней и военной политики. Перед ним стоит задача разработать стратегию приспособления США к реалиям полицентричного мира. Вашингтон будет пытаться сократить возникший разрыв между сверхдержавными претензиями и ограниченными возможностями их реализации. Задача Обамы – не допустить сокрушительного поражения в Ираке и Афганистане, провести организованное отступление («перегруппировку»), закрепиться на заранее подготовленных позициях.

Символом изменений в американской политике стало решение нового президента закрыть тюрьму в Гуантанамо и запретить пытки. Несомненно, эти заявления призваны укрепить пошатнувшийся престиж Соединённых Штатов в мире. Вместе с тем намечается возвращение США в международно-правовое поле. Об этом свидетельствуют и первые заявления Обамы по вопросам сотрудничества в борьбе с глобальным изменением климата.

В основу стратегической концепции предшествовавшей администрации была положена концепция «глобальной войны против терроризма», а под международным терроризмом воспринимался «исламофашизм». Похоже, Обама отвергает этот подход. По оценке «Нью-Йорк таймс», «отказ нового президента от доктрины Буша, принятой после 11 сентября 2001 г., – это критический поворот в американской политике»¹³.

На смену обанкротившимся попыткам односторонних силовых действий приходит новая стратегия, лозунгом которой стала «умная сила» (*smart power*). Речь идёт о том, чтобы поставить на первый план невоенные инструменты продвижения американских интересов на международной арене.

Эта концепция была изложена в подготовленном двухпартийной группой экспертов докладе, который был опубликован в прошлом году Центром стратегических и международных исследований. «Умная сила» в докладе определяется как «предоставление глобальных благ, которых хотят люди и правительства во всём мире, но не могут достигнуть в отсутствие американского глобального лидерства»¹⁴. При этом в докладе выделяется пять критических областей:

- 1) обновление международных союзов и институтов;
- 2) повышение роли инструментов развития во внешней политике США;
- 3) развитие общественной дипломатии;
- 4) экономическая интеграция;
- 5) упор на технологии и инновации, особенно в энергетике и экологии.

Конечно, Вашингтон не откажется от использования военной силы, но применяться она будет ограниченно и избирательно. Приоритет будет отдан дипломатии и экономическим рычагам, чтобы предотвратить дальнейшее изменение баланса сил в мире не в пользу США.

¹³ «The New York Times», 29.01.2009.

¹⁴ CSIS Commission on Smart Power. Coauthors: R. Armitage, J. Nye Jr. Center for Strategic and International Studies. Wash., 2008, p. 5.

Президент нью-йоркского Совета по международным делам Ричард Хаас пишет: «Эпоха американской однополярности прошла. Обама унаследует мир, в котором распределение влияния во всех его формах – военное, экономическое, дипломатическое и культурное – осуществляется гораздо шире, чем когда-либо до этого»¹⁵.

В опубликованном в ноябре 2008 г. докладе «Глобальные тенденции 2025: трансформировавшийся мир», подготовленном академическими экспертами по заказу Национального разведывательного совета, признаётся, что в мире происходит «диффузия силы», «перенос относительного богатства и экономического влияния с Запада на Восток». В результате «возникает глобальная многополярная система»¹⁶. В этом многополярном мире, помимо США, Европейского Союза и Японии, всё более важную роль играют Китай, Индия, Россия, некоторые другие державы. Задача состоит в том, чтобы сделать Америку «первой среди равных»¹⁷ в клубе великих держав XXI века, обеспечить ей роль балансира в многополярном мире.

Небезынтересные соображения содержатся и в других докладах, появившихся на свет перед приходом к власти нового президента. Конечно, вряд ли эти идеи, зачастую противоречащие друг другу, будут дословно восприняты Белым домом в качестве основы новой стратегической доктрины США. Тем не менее, на основе избирательной программы Обамы и предложений экспертного сообщества можно определить основные направления американской стратегии на международной арене в предстоящие годы.

Администрация Обамы попытается возглавить многосторонние усилия для укрепления ослабевшего при Дж. Буше-мл. единства западного сообщества. Особый упор будет сделан на тесное сотрудничество с американскими союзниками в Европе, прежде всего с Германией и Францией, на преодоление расхождений по таким вопросам, как война в Ираке, расширение Североатлантического альянса за счёт бывших советских республик, развертывание ПРО в Восточной Европе. Министр иностранных дел Германии Франк-Вальтер Штайнмайер в получившем большой резонанс открытом письме Обаме предложил, в частности, вернуться к идее общеевропейской системы безопасности «от Ванкувера до Владивостока» с участием России¹⁸.

Вашингтон будет также добиваться увеличения вклада западноевропейских государств в усилия НАТО в Афганистане. В то же время можно ожидать попыток более тесной координации позиций США и ЕС по таким вопросам, как преодоление мирового финансово-экономического кризиса и борьба с глобальным потеплением. Европейцы призывают США «разделить ответственность» и реформировать ключевые международные институты для решения глобальных проблем.

В АТР предполагается развивать сотрудничество с Японией, Австралией, а также с новым стратегическим партнёром США – Индией. Помимо прочего, такой подход должен укрепить американские позиции в отношении Китая,

¹⁵ Haas R. The Obama Surprise (<http://www.cfr.org/publication/18295/>).

¹⁶ Global Trends 2025: A Transformed World. Wash., 2008, p. V.

¹⁷ Ibid., p. 93.

¹⁸ «Der Spiegel», 12.01.2009.

который в обозримом будущем может превратиться в державу, сопоставимую по своей мощи с Соединёнными Штатами.

Американо-китайские отношения выдвигаются на первый план в мировой системе международных отношений. В последние годы сложилась экономическая взаимозависимость США и КНР, что наглядно проявилось в условиях нынешнего мирового кризиса. Китай превратился не только в главного поставщика товаров, но и основного кредитора Америки. Только КНР, валютные резервы которой достигли 2,3 трлн. долл. и которая уже владеет ценными бумагами американского казначейства на 860 млрд. долл., может взять на себя предоставление новых займов, за счёт которых должен быть обеспечен пакет экономических стимулов Обамы¹⁹. Министерство финансов США должно в 2009 г. продать долговые обязательства на 2 трлн. долларов²⁰.

Между тем сохраняются серьёзные противоречия между КНР и США (права человека, Тайвань, Тибет). В Вашингтоне растёт озабоченность постепенным наращиванием китайской военной мощи. Наблюдается также рост протекционистских настроений, что, в частности, выражается в требованиях ревальвации юаня. Но экономическая взаимозависимость подталкивает Вашингтон и Пекин к компромиссу. Более того, нельзя исключать и возникновения своего рода американо-китайского кондоминиума на мировой арене, но такая перспектива означала бы отказ Соединённых Штатов от претензий на мировое лидерство и признание Китая равноправным партнёром. Пока Вашингтон к этому явно не готов.

Приоритетное значение для США будет иметь проблема нераспространения ядерного оружия. В основном это касается ядерных программ Ирана и Северной Кореи. Скорее всего, администрация Обамы будет уделять значительно больше внимания дипломатическим инициативам. Нельзя исключать, что помимо многосторонних переговоров (в формате «шестёрки») начнутся и прямые двусторонние контакты. В частности, можно ожидать попыток начать переговоры между Вашингтоном и Тегераном. При этом США могут заверить Иран, что не добиваются «смены режима» и готовы отказаться от требования прекратить обогащение урана в качестве предварительного условия для начала прямых переговоров. Острота проблемы усугубляется запуском Ираном искусственного спутника Земли, что продемонстрировало его успехи в развитии ракетной технологии.

Что касается КНДР, то появились сообщения о подготовке северокорейцами нового испытания трёхступенчатой межконтинентальной ракеты.

В этой ситуации в США рассматривается возможность и нового подхода к России. После окончания «холодной войны» администрации Клинтона и Буша оказались неготовыми к развитию равноправных отношений с Российской Федерацией. Отказ Вашингтона считаться с интересами Москвы привёл в последние годы к резкому ухудшению отношений между ними. В США сложилась крайне негативная оценка внутренней и внешней политики России. Во время избирательной кампании кандидат республиканцев Дж. Маккейн фак-

¹⁹ Setser B. and Pandey A. China's \$1.7 Trillion Bet. China's External Portfolio and Dollar Reserves. Council on Foreign Relations. N.Y., January 2009, p. 12.

²⁰ «The Wall Street Journal», 30.01.2009.

тически выступал за переход к стратегии «сдерживания» РФ. Однако кандидат Демократической партии занял более осторожную позицию.

Первые шаги администрации Обамы свидетельствуют, что она не торопится объявлять новую «холодную войну» России. Более того, признаётся необходимость взаимодействия с Москвой по вопросам международной безопасности, контроля над вооружениями, нераспространения. Особо отмечается роль России в решении проблемы Ирана. Новое руководство США, похоже, не считает приоритетом развертывание элементов ПРО в Восточной Европе и принятие в НАТО Украины и Грузии. Это открывает новые возможности в американо-российских отношениях.

Следует, однако, отметить, что новая стратегия США будет формироваться в условиях нарастания нестабильности системы международных отношений. Ситуация в мире остаётся труднопредсказуемой. Глобальный кризис продолжает углубляться, затрагивая не только Соединённые Штаты, но и американских конкурентов на мировой арене.

Например, известный американский политолог Уолтер Р. Мид утверждает, что нынешний мировой финансово-экономический кризис, ослабляя позиции США, может привести к ещё более тяжёлым последствиям для «новых» центров силы. Ссылаясь на марксистский тезис о неравномерности развития, он полагает, что «развивающиеся страны и страны, где капитализм имеет недавние и слабые корни, понесут в условиях кризиса больший экономический и политический ущерб», чем США и другие развитые государства. По его мнению, «центральные капиталистические державы смогут справиться с бурей лучше, чем периферийные государства». У. Мид заявляет, что «Россия несёт самые большие потери от финансового кризиса». Что касается Китая, то «рецессия или спад могут привести к социальному взрыву, который станет угрозой властям». Схожие внутренние последствия кризис может иметь и для Индии²¹.

Вероятно, эти настроения также скажутся на политике Вашингтона. Участие Обамы в начале апреля во встрече руководителей «Большой двадцатки» по финансово-экономическим вопросам и саммите Североатлантического альянса, посвящённом его 60-летию, станет первой проверкой готовности новой администрации к многосторонней дипломатии.

Из Ирака в Афганистан?

Обама вёл свою избирательную кампанию как жёсткий критик непопулярной и дорогостоящей войны в Ираке. Поэтому он не может игнорировать свои обязательства окончить иракскую войну за 16 месяцев. Однако эскалация войны в 2007–2008 гг. вследствие максимального наращивания группировки США согласно плану генерала Д. Петреуса привела к некоторому улучшению тактической ситуации для американских войск, снижению их потерь. Это позволило администрации Буша летом прошлого года подписать с зависимым от неё иракским правительством соглашение, которое предусматривает вывод боль-

²¹ Mead W. Only Makes You Stronger: Why the Recession Bolstered America. – «The New Republic», 4.02.2009.

шей части американских войск к 2012 г. при сохранении постоянного присутствия значительного контингента США в Ираке на неопределённый срок.

Хотя в обозримом будущем достижение военно-политической стабильности в Ираке маловероятно, острота проблемы для американцев несколько ослабла (её перевесил экономический кризис). Однако в целом в США преобладает намерение завершить войну в Ираке. Эту позицию после прихода в Белый дом подтвердил и Обама, незамедлительно собравший руководителей Пентагона для разработки нового подхода. Похоже, рассматриваются варианты ускорения вывода американских войск. При этом имеется в виду, что бригадные боевые группы, завершившие срок пребывания в Ираке, не будут заменяться новыми. Вместо этого в 2009 г. три бригады будут направлены в Афганистан.

Сам по себе вывод войск в условиях продолжающихся боевых действий – весьма сложная задача. Примерно 15 бригадных боевых групп, а также превосходящие их по численности части тылового обеспечения, десятки тысяч единиц вооружений и сотни тысяч тонн военных грузов придётся выводить через Кувейт по ограниченному количеству дорог. Вывод одной бригады обычно занимает от полутора до двух месяцев. Вероятно, значительную часть боевой техники и прочего снаряжения придётся оставить в Ираке. Нельзя исключать, что всё это может быть разворовано и даже использовано против отступающих американских войск.

Ещё одна проблема – военные базы, которые США попытаются сохранить в Ираке, а также другие американские объекты в стране потребуют определённых сил для защиты.

Все эти проблемы значительно обострятся, если по мере вывода американских войск в Ираке начнётся открытое противоборство между курдами, суннитами и различными шиитскими группировками.

Судя по сообщениям прессы, против ускоренного вывода войск возражают командующий Центральным командованием генерал Петреус и командующий американскими войсками в Ираке генерал Р. Одерно. Они выступают за сохранение в Ираке крупной группировки боевых частей США и переименование их в «силы поддержки»²². Военная оппозиция, если она станет явной, может опираться на поддержку Республиканской партии (Петреус, как «герой Ирака», рассматривается в качестве потенциального кандидата республиканцев на следующих президентских выборах). Очевидно, Обама рассчитывает на лояльность Р. Гейтса, чтобы нейтрализовать «бунт генералов».

Президент и его окружение, принимая решение, постараются подстраховаться, чтобы не потерять контроль над ситуацией. Вероятно, план будет предусматривать несколько этапов, чтобы в случае необходимости приостановить вывод. Но, скорее всего, летом–осенью 2010 г. основная часть американской группировки покинет Ирак.

Новая администрация может попытаться с помощью многосторонней дипломатии не допустить возникновения хаоса в Ираке, вовлекая в процесс урегулирования не только соседние страны, но также ООН и великие державы. Но нельзя исключать и фактического раздела Ирака по религиозно-

²² Generals Seek to Reverse Obama's Iraq Withdrawal Decision. Inter Press Service, 2.02.2009.

этническим признакам. В частности, такой вариант предлагал нынешний вице-президент Дж. Байден в свою бытность председателем сенатского комитета по иностранным делам.

Признав необходимость завершить иракскую войну, Обама в то же время провозгласил Афганистан «центральным фронтом» борьбы с терроризмом. Но силы НАТО и США утратили контроль над большей частью территории этой страны. Угроза со стороны талибов и «Аль-Каиды», имеющих базы в Пакистане, возрастает. Удары американской авиации по этим базам, в результате чего нередко гибнут мирные жители, вызывают крайне негативную реакцию в Пакистане. Более того, ситуация в самом Пакистане, где нарастает влияние экстремистских исламских группировок, становится всё более нестабильной.

Вместе с войсками союзников США численность группировки НАТО в этой стране к концу 2009 г. может достигнуть 100 тыс. человек. Но, как показывает опыт «ограниченного контингента» советских войск, этого явно недостаточно для победы в Афганистане. Нарращивание там американской группировки вряд ли позволит США и их союзникам вернуть себе инициативу. Большинство стран НАТО отказывается увеличивать свой контингент и принимать активное участие в боевых действиях. Положение усугубляется трудностями снабжения войск США и НАТО в Афганистане, поскольку линии коммуникаций, проходящие через Пакистан, подвергаются нападению со стороны талибов и их пакистанских союзников.

Если талибы и «Аль-Каида» добьются успеха в Афганистане, то это может вызвать цепную реакцию – в Пакистане, Центральной Азии, во всём мусульманском мире. Кроме того, Афганистан уже превратился в мировой центр производства наркотиков, за счёт которых финансируются исламские экстремисты.

Поскольку перспектив победы США в Афганистане, как и в Ираке, не видно, нельзя исключать попыток договориться с «умеренными» талибами. Но добиться этого на приемлемых для Вашингтона условиях будет непросто. К тому же демонстрация «слабости» администрации Обамы может иметь непредсказуемые последствия в Пакистане, контроль над ядерным оружием которого вызывает особую озабоченность в США.

Комитет начальников штабов предлагает «сделать главный упор на обеспечении сохранения пакистанского ядерного оружия под контролем правительства в случае, если радикальные исламские группировки создадут угрозу стабильности Пакистана». Предлагается также «оказать нажим на пакистанских военных и разведку, чтобы они порвали свои связи» с этими группировками²³.

Оценивая новый подход США, «Вашингтон пост» пишет: «Афганистан и Пакистан будут рассматриваться как единый театр войны и дипломатии. При этом стабильность становится главным приоритетом перед демократией»²⁴. Не случайно специальным представителем администрации по Афганистану и Пакистану был назначен известный своими жёсткими дипломатическими методами Ричард Холбрук. Скорее всего, наиболее важной миссией Холбрука станет контроль над ситуацией в Пакистане.

²³ Secret Report Urges New Afghanistan Plan. – «Politico», 3.02.2009.

²⁴ «The Washington Post», 4.02.2009.

Продолжение войны в Афганистане делает необходимым использование транспортных путей, проходящих через Центральную Азию. Доступ к «северному маршруту» возможен либо через Грузию и Азербайджан, либо через Россию. Первый вариант предусматривает увеличение присутствия Запада в Закавказье, включая расширение НАТО. Второй вариант требует договорённости с Россией, что, как отмечает известный стратегический аналитик Дж. Фридмен, исключает принятие в Североатлантический альянс Украины и Грузии и продолжение попыток США «доминировать в Центральной Азии»²⁵.

Ратификация Российской Федерацией Соглашения с НАТО о статусе сил открыла путь к расширению сотрудничества в Афганистане. Москва заключила соглашения с Берлином, Парижем и Мадридом о транспортировке грузов через российскую территорию. Но после августа 2008 г. США добились замораживания деятельности Совета Россия – НАТО. Приход к власти Обамы открыл возможности для возобновления диалога. Москва заявила о готовности к «полноценному, полноформатному сотрудничеству по вопросам обеспечения безопасности в Афганистане со всеми государствами, и с Соединёнными Штатами Америки в том числе, как с основной страной, которая сейчас озабочена режимом безопасности в Афганистане»²⁶.

Россия в ответ на просьбу США согласилась на транзит американских «невоенных» грузов в Афганистан. Таким образом, афганский вопрос, учитывая его приоритетность для новой администрации США, может привести к серьёзным российско-американским договорённостям.

Приоритеты военного строительства

Неудачные войны в Афганистане и Ираке не могли не отразиться на результатах гонки вооружений, развязанной администрацией США восемь лет назад. В 2001 г. тогдашний министр обороны Д. Рамсфелд провозгласил «трансформацию» американских вооружённых сил. С тех пор ежегодный бюджет Пентагона вырос почти в 2,5 раза и достиг 700 млрд. долл. При администрации Буша более 900 млрд. долл. составили ассигнования на ведение «войны против терроризма», в том числе 816 млрд. – по линии Министерства обороны²⁷. По оценке нобелевского лауреата Дж. Стиглица, общая стоимость войн в Ираке и Афганистане для американской экономики составит 3 трлн. долларов²⁸.

Исторически США, как и другие государства, финансировали войны, повышая налоги. Однако администрация Буша налоги сократила, в результате чего возник значительный бюджетный дефицит ещё до начала нынешнего финансово-экономического кризиса.

Первоначально предполагалось, что прирост военных расходов будет использован прежде всего для ускоренной закупки нового поколения вооруже-

²⁵ «The New York Times», 4.02.2009.

²⁶ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/01/211999.shtml>

²⁷ Kosia k S. Cost of the Wars in Iraq and Afghanistan, and Other Military Operations Through 2008 and Beyond. Center for Strategic and Budget Assessments. Wash., 2008, p. 85.

²⁸ B i l m e s L. and S t i g l i t z J. The Three Trillion Dollar War. The True Cost of the Iraq Conflict. N.Y., 2008.

ний после «закупочных каникул» в 1990-е годы. Однако на практике увеличение военного бюджета не привело к ожидаемым результатам. Основная часть расходов Пентагона по-прежнему приходится на статьи «содержание личного состава» (21% регулярного бюджета в 2008 фин. г.) и «оперативно-хозяйственные расходы» (39%), а расходы по статье «закупки вооружений и техники» составили менее 23%. Ещё 12,5% пришлось на НИОКР. Таким образом, в общей сложности на модернизацию вооружённых сил выделялась примерно треть (35%) расходов Министерства обороны.

Правда, Пентагон попытался как-то расширить «бутылочное горлышко» закупочного бюджета с помощью дополнительных «чрезвычайных» ассигнований на ведение войны, которые рассматривались вне обычной бюджетной процедуры в Конгрессе. Такие «чрезвычайные» расходы достигают почти 200 млрд. долл. в год. В этот пакет включаются не только текущие расходы и пополнение уничтоженной и поломанной техники и вооружений, но и закупки новых систем, не имеющих никакого отношения к Ираку и Афганистану (например, самолёты F-22 и F-35).

В 2007 фин. г. таким образом закупочный бюджет был увеличен примерно на 50 млрд. долл., благодаря чему общие затраты Пентагона существенно выросли по сравнению с расходами на закупки вооружений и техники, заложенными в регулярный бюджет Минобороны. В 2008 фин. г. Пентагон включил в пакет «чрезвычайных» расходов более 70 млрд. долл. на закупку вооружений и техники. Всего же на долю закупок вооружения и техники была затрачена примерно четверть всех «чрезвычайных» расходов – 190 млрд. долларов²⁹.

Тем не менее, разрыв между запланированными расходами на модернизацию вооружённых сил и выделяемыми средствами на закупку вооружений (включая регулярный и «чрезвычайный» бюджеты) продолжает возрастать. Ежегодное недофинансирование составляет, по оценкам, примерно 100 млрд. долл. В результате приобретение новых систем вооружения затягивается, количество закупаемых «изделий» уменьшается, а стоимость единицы вооружений растёт. По данным Главного управления отчётности США общая стоимость 95 основных программ вооружений Пентагона выросла по сравнению с первоначально запланированной на 40%³⁰.

В программной статье, опубликованной в январско-февральском номере журнала «Форин афферс», Р. Гейтс, опираясь на свой двухлетний опыт пребывания на посту министра обороны, делает вывод: чрезмерно высокая стоимость новых систем вооружений оборачивается резким сокращением их количества, вследствие чего растущие затраты ведут ко всё меньшим результатам³¹.

Следует отметить, что расширенный военный бюджет США превышает бюджет Пентагона³². Так, в 2008 г. военные расходы Министерства энергетики (ядерное оружие) составляли 17 млрд. долл., Министерства внутренней безо-

²⁹ Congressional Budget Office. Analysis of the Growth in Funding for Operations in Iraq, Afghanistan, and Elsewhere in the War on Terrorism. Wash., 2008, p. 10.

³⁰ GAO-09-271. High-Risk Update. Wash., January 2009, p. 65.

³¹ Gates R. A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age. – «Foreign Affairs», January/February 2009.

³² Report of the Task Force on A Unified Security Budget for the United States, FY 2009. Institute for Policy Studies. Wash., September 2008.

пасности – 36 млрд., Министерства по делам ветеранов – 84 млрд. долл. В общей сложности «бюджет национальной безопасности» Соединённых Штатов значительно превышал 800 млрд., а с учётом военной части американского государственного долга («плата за прошлые войны») приближался к 1 трлн. долларов.

Такие ассигнования на поддержание сверхдержавных амбиций Вашингтона легли тяжёлым бременем на федеральный бюджет ещё до начала финансово-экономического кризиса. Новые колоссальные расходы на борьбу с кризисом, выделенные администрацией Буша в 2008 г. и запрошенные администрацией Обамы в январе 2009 г. в 2 с лишним раза превышают бюджет Пентагона. Это увеличило дефицит государственного бюджета.

Ещё один фактор – резкое увеличение расходов на медицинское обслуживание и пенсии для военнослужащих и ветеранов. Например, государственные обязательства по компенсациям ветеранам в 2008 фин. г. увеличились на 339 млрд. долл. и достигли почти 1,5 трлн. долл.³³ В результате «чистая стоимость» расходов Министерства по делам ветеранов в 2008 г. подскочила до 434 млрд. долл. (помимо стоимости расходов Минбороны, составившей 767 млрд. долл.)³⁴.

В этих условиях дальнейшее наращивание расходов Пентагона выглядит маловероятным. В то же время призыв влиятельного конгрессмена-демократа Б. Фрэнка (председателя комитета Палаты представителей по финансовым вопросам) сократить военный бюджет на 25% не нашёл отклика у его коллег. Лидеры Демократической партии явно боятся обвинений со стороны республиканцев в пацифизме и «одностороннем разоружении». Правда, в своей инаугурационной речи Обама туманно пообещал сократить программы, которые «больше не нужны», но не уточнил, что именно он имел в виду.

В ходе избирательной кампании Обама также обещал отказаться от «чрезвычайного» финансирования войн в Ираке и Афганистане и восстановить практику включения всех военных расходов в ежегодный регулярный бюджет Пентагона, закрыв тем самым возможность бюджетного манипулирования³⁵.

Обычно во время войн доля военных расходов в ВВП увеличивается, а после их окончания сокращается. При Дж. Буше-мл. бюджет Пентагона вырос с 3 до 4,2% ВВП, и, скорее всего, его расходы в ближайшие годы не будут сокращены, а сохранятся примерно на нынешнем уровне. Но при этом вряд ли существенно увеличится доля расходов на модернизацию вооружённых сил, поскольку, во-первых, войны в Ираке и Афганистане будут продолжаться по крайней мере ещё несколько лет; во-вторых, дорогостоящим будет постепенный вывод войск и военной техники из Ирака; в-третьих, принятое ещё предшествующей администрацией решение об увеличении численности армии (на 65 тыс. человек) и корпуса морской пехоты (на 27 тыс. человек) приведёт к дополнительным затратам на содержание личного состава и оперативные расходы.

³³ The 2008 Financial Report of the United States Government. Wash., 2008, pp. 73–74.

³⁴ Ibid., p. 16.

³⁵ Labonte M., Levit M. Financing Issues and Economic Effects of American Wars. CRS Report to the Congress; Updated 29.07.2008.

Эксперт Совета по внешней политике М. Морган пишет: «Военные больше не могут осуществлять такими темпами одобренные администрацией Буша закупки новых вооружений, одновременно продолжая две войны, в Ираке и Афганистане, и проводя операцию по всему земному шару, наращивая размеры армии и корпуса морской пехоты и пытаясь развернуть противоракетную оборону, которая не выдержала большинство испытаний, несмотря на многие миллиарды долларов, затраченные на НИОКР»³⁶.

В военно-политических кругах США идёт острая дискуссия о приоритетах «послеиракского» военного строительства. Поскольку установка готовить любые военные конфликты ведёт к отсутствию чётких приоритетов и перенапряжению сил США, некоторые участники этой дискуссии требуют сделать упор на подготовку к новым войнам типа иракской и афганской, а их противники призывают вернуться к традиционной подготовке к войнам с крупными державами (подразумеваются Китай или Россия).

Программа Обамы предусматривает «установить новый баланс сил, способных добиваться успеха как в обычных войнах, так и в операциях по стабилизации и противопартизанских операциях»³⁷. Таким образом, новый президент пока избегает поддержки крайних точек зрения.

Видимо, эти обстоятельства сыграли свою роль в решении Обамы оставить Р. Гейтса во главе Пентагона. В упомянутой выше статье в «Форин афферс» министр обороны пишет, что в обозримом будущем Америка вряд ли «повторит» войны в Ираке и Афганистане с целью «смены режима». Но из этого не следует, что США надо отдать приоритет подготовке к «большой» войне. Он приводит список войн и военных конфликтов, в которых участвовали США за последние 40 лет (Вьетнам, Ливан, Гренада, Панама, Сомали, Гаити, Босния, Косово, Афганистан, Ирак и т.д.) и делает вывод, что только во время первой войны в Персидском заливе американские вооружённые силы вели «традиционную обычную войну». Но новые военные конфликты будут не повторением «Бури в пустыни», а «наследниками Чечни»³⁸.

Признавая, что США будет трудно вести новую крупную наземную войну, Гейтс заявляет: «Там, где это возможно, американская стратегия будет предусматривать непрямой подход – главным образом, путём наращивания возможностей партнёрских правительств и их сил безопасности, чтобы предотвратить превращение проблем в кризис, требующий дорогостоящего и политически спорного прямого военного вмешательства».

Вместе с тем министр обороны утверждает, что американские ВВС и ВМС обладают превосходящей ударной мощностью для того, чтобы «сдерживать или покарать агрессию, будь то на Корейском полуострове, в Персидском заливе или Тайваньском проливе». По его словам, никто в мире не в состоянии на равных соперничать с США в обычных средствах вооружённой борьбы. Это подразумевает не только Китай, но и Россию, вооружённые силы которой, по оценке Гейтса, – всего лишь «тень» советской военной мощи. Гейтс констатирует, что бюрократическая система Пентагона предрасположена к затратам огромных

³⁶ Morgan M. The «Spigot» Slows Defense (<http://www.globalpost.com/242985>).

³⁷ <http://www.whitehouse.gov/agenda/defense>

³⁸ Gates R. Op. cit.

средств на высокотехнологичное оружие, а в контрпартизанских операциях и операциях по поддержанию стабильности США требуются не высокие, а относительно дешёвые и простые технологии, такие как производство бронированных джипов для защиты от самодельных мин. Поэтому министр обороны считает необходимым «институционализировать закупки таких систем, которыми можно быстро оснастить войска»³⁹.

Гейтс поддержал идею проведения «закупочной реформы», что, несомненно, вызовет сопротивление и видов вооружённых сил, и влиятельных военно-промышленных компаний.

Эту позицию фактически поддержали во время слушаний в Сенате назначенные Обамой заместителями министра обороны Уильям Линн и Мишель Флурной. Новый подход станет, по словам Линна, «центральной темой» в очередном «Четырёхгодичном оборонном обзоре», который Пентагон должен представить в конце текущего года⁴⁰.

Но уже в марте – апреле в Конгресс будет внесён бюджетный запрос на 2010 фин. г. В печати появились сообщения, что Белый дом предложил Пентагону на 10% урезать свои требования⁴¹. Это вызывает резкое сопротивление военно-промышленного комплекса, представители которого утверждают, что сокращение военных заказов усугубит экономическую ситуацию и увеличит безработицу⁴². Кроме того, по требованию Конгресса, впервые за последние годы в регулярный бюджет Минобороны будут включены и расходы на ведение войн в Ираке и Афганистане. В результате может закрыться «задняя дверь» для финансирования закупок.

При этом могут быть сокращены и некоторые программы новых систем вооружений. В частности, в Демократической партии звучат предложения уменьшить расходы на стратегическую ПРО, продолжая в то же время финансирование программ систем наземного базирования «Пэтриот» и ТХААД, а также ПРО морского базирования «Иджис». Руководители новой администрации объявили, что все системы ПРО будут полностью проходить необходимую процедуру испытаний (при Буше было принято решение о развёртывании ПРО, не дожидаясь завершения испытаний). Обама заявлял, что ПРО «не должна отвлекать ресурсы от других приоритетов в сфере национальной безопасности»⁴³.

Таким образом, можно ожидать обострения соперничества видов вооружённых сил. Затяжная война, которую ведут в основном сухопутные силы, привела к тому, что в 2006 г. впервые бюджет армии превысил бюджеты традиционных фаворитов – ВВС и ВМС. В результате флот уже был вынужден отказаться от планов сохранения боевого состава в количестве 300 боевых кораблей, а ВВС резко сократили закупки истребителей F-22. Возможно и дальнейшее частичное сокращение закупочных программ авиации и флота.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Advance Policy Questions for William J. Lynn III. Nominee to be Deputy Secretary of Defense..., p. 16.

⁴¹ «The Washington Post», 3.02.2009.

⁴² Spring B., Eaglen M. and Carafano J. 4 Percent of GDP Defense Spending: Sustained Spending, Not Economic Stimulus. The Heritage Foundation. 26.01.2009.

⁴³ <http://www.whitehouse.gov/agenda/defense>

По мнению упоминавшегося выше М. Моргана, «крупнейшие системы вооружений, предназначенные для войны с противниками, которые теоретически могут появиться через несколько десятилетий (а могут и вообще не появиться), будут урезаны»⁴⁴.

Контроль над вооружениями

Руководители новой администрации отвергли подход Буша, объявившего контроль над вооружениями устаревшим. Избирательная программа Обамы предусматривала заключение нового юридически обязательного договора вместо завершающего своё действие в декабре 2009 г. Договора СНВ-1, радикальное сокращение развёрнутых и неразвёрнутых ядерных боеголовок, а также досрочное осуществление Московского договора 2002 г. о стратегических наступательных потенциалах (СНП). Ещё будучи кандидатом в президенты, Обама поддержал ратификацию ДВЗЯИ и новые меры по укреплению режима нераспространения в связи с очередной конференцией по ДНЯО, которая должна состояться весной 2010 г. Он также обещал не разрабатывать новые ядерные боеголовки⁴⁵ и даже выступил за запрет противоспутниковых вооружений⁴⁶.

Таким образом, перенапряжение сил США и необходимость адаптации к многополярному миру открывают возможности для уменьшения приоритетности ядерного вооружения Пентагоном. Очевидно, что при этом важную роль играет подавляющее превосходство Соединённых Штатов в сфере обычных вооружений, позволяющее им понизить приоритет ядерного оружия в американской военной политике. Объективно, сокращение роли ядерного фактора в мировом балансе сил отвечает интересам безопасности США.

По оценкам экспертов Центра исследований нераспространения (Монтерей) и Фонда Карнеги за международный мир (Вашингтон), общие расходы США, связанные с ядерным оружием, достигли в 2008 г. 52,4 млрд. долл. На эти цели выделяются: 67% бюджета Министерства энергетики; 8,5% бюджета ФБР; 7,1% бюджета Министерства обороны и 1,7% бюджета Министерства внутренней безопасности. В общую сумму авторы исследования включили также расходы на ПРО (9,2 млрд. долл.), ликвидацию экологических последствий (8,3 млрд. долл.), сокращение ядерной угрозы (5,2 млрд. долл.). Непосредственно на разработку и содержание ядерного арсенала США расходуется 29,1 млрд. долл. – 22,5 млрд. по линии Пентагона и 6,6 млрд. по линии Министерства энергетики⁴⁷.

Важным шагом в разработке нового подхода Вашингтона станет доклад комиссии по стратегическим вооружениям, которую возглавляют два бывших министра обороны – У. Перри и Дж. Шлезинджер. Публикация доклада этой комиссии, созданной по решению Конгресса, ожидается нынешней весной.

Как известно, Перри вместе с бывшими государственными секретарями Дж. Шульцем и Г. Киссинджером, а также бывшим председателем сенатского комитета по делам вооружённых сил С. Нанном два года назад призвал к пол-

⁴⁴ Morgan M. Op. cit.

⁴⁵ «Arms Control Today», December 2008.

⁴⁶ <http://www.whitehouse.gov/agenda/defense>

⁴⁷ Schwartz S. with Choubey D. Nuclear Security Spending. Assessing Costs, Examining Priorities. Wash., 2009, pp. 7–9.

ному уничтожению ядерного оружия, что вызвало огромный резонанс⁴⁸. Однако Шлезинджер придерживается традиционного подхода к ядерному сдерживанию и недавно выступил за модернизацию всех компонентов американского ядерного комплекса⁴⁹. Если комиссия Пери – Шлезинджера сможет прийти к консенсусу, это будет иметь важные последствия.

После завершения полного формирования новой администрации будут сформулированы американские предложения по новому договору (условно назовем его СНВ-3). Во время избирательной кампании эксперты ведущих «мозговых трестов» – исследовательских институтов и фондов, работавших на Демократическую партию (Центр стратегических и международных исследований, Фонд Карнеги, Институт Брукинса и др.), многие из которых получили затем назначения на важные посты в Министерстве обороны, Государственном департаменте, Министерстве энергетики и СНВ, подготовили развёрнутые предложения относительно будущих переговоров с Россией.

Если эти предложения будут осуществлены, то вырисовываются три этапа переговорного процесса, которые могут растянуться на весь (первый) срок пребывания у власти администрации Обамы. До конца 2009 г. предполагается заключить новый договор, который в основном сохранит режим верификации и проверки, установленный Договором СНВ-1. На следующем этапе предполагается наполнить конкретным содержанием Договор СНП, при этом не исключено его ускоренное осуществление – до 31 декабря 2012 г. и установление пониженных потолков. На третьем этапе возможна попытка заключить новое российско-американское соглашение, по которому численность ядерных вооружений была бы доведена до 1000 боезарядов. Возможно также появление инициатив, направленных на вовлечение в процесс разоружения других ядерных государств.

Судя по настроениям американских политических деятелей и экспертов, близких администрации Обамы, США пересмотрят твердолобую позицию правительства Буша, категорически отказывавшегося считаться с российскими интересами. Есть основания полагать, что Белый дом выступит с радикальными предложениями по ядерному разоружению, несмотря на возможные протесты консервативных республиканцев в Конгрессе⁵⁰.

Нынешняя расстановка сил в Конгрессе складывается в пользу сторонников контроля над вооружениями. К их числу относятся К. Левин и Дж. Керри, возглавляющие сенатские комитеты по делам вооружённых сил и международным делам. В частности, Керри призывает договориться с Россией о сокращении ядерных боеголовок до 1000 единиц⁵¹.

Возможны серьёзные подвижки в позиции Вашингтона по ряду наиболее сложных вопросов, без решения которых договорённость по СНВ-3 невозможна. Прежде всего это касается так называемых правил засчёта, включающих

⁴⁸ Shultz G. et al. A World Free of Nuclear Weapons. – «The Wall Street Journal», 4.01.2007; Shultz G. et al. Towards a Nuclear-Free World. – «The Wall Street Journal», 15.01.2008 (см. подробнее об этом: «США ♦ Канада», 2008, № 10, с. 49–52. – *Ред.*).

⁴⁹ Report of the Secretary of Defense Task Force on DoD Nuclear Weapons Management. Phase II: Review of the DoD Nuclear Mission. Wash., December 2008.

⁵⁰ «The Times», 4.02.2009.

⁵¹ «The Boston Globe», 13.01.2009.

признание необходимости ограничить не только количество боеголовок, но и количество их носителей. При этом не исключено использование правил зачёта боеголовок на каждом типе носителей, которое установлено Договором СНВ-1, хотя возможны и попытки их скорректировать.

В этом случае США придётся, видимо, уменьшить количество носителей по сравнению с предложениями администрации Буша. Возникнет возможность решить проблему ликвидации американского превосходства по такому показателю, как забрасываемый вес. Это, в свою очередь, уменьшит опасность быстрой дозагрузки американских ракет (450 МБР «Минитмен-3» и 288 БРПЛ D-5) и тяжёлых бомбардировщиков (16 В-2 и 98 В-52) резервными боеголовками⁵². По оценкам экспертов, США могут за относительно короткий срок удвоить количество развёрнутых боеголовок при запланированном ранее сохранении нынешнего состава стратегических наступательных сил (примерно 800 носителей).

Достижение договорённости или сближение позиций сторон по этим вопросам откроет путь к решению вопроса о так называемых неразвёрнутых боеголовках. В противном случае Договор СНВ будет бессмысленным, лишённым реального содержания. Конечно, ни один из прежних советско-американских договоров не предусматривал непосредственного уничтожения ядерных боеголовок. Не было и процедуры проверки такого уничтожения. Но по мере всё более глубокого сокращения ядерных арсеналов возникает необходимость заняться этой проблемой, хотя решить её будет нелегко.

В свою очередь американская сторона будет поднимать вопрос о тактических ядерных вооружениях. Как известно, в этом вопросе с 1991 г. стороны руководствовались не взаимными юридическими обязательствами, а параллельными политическими декларациями. Тут нет ни количественных ограничений, ни системы проверки.

В США часто утверждают, что Россия обладает превосходством по количеству тактических ядерных вооружений. Но и Пентагон не публикует данных о количестве американских тактических ядерных боеголовок. По оценкам, США имеют от 1200 до 1600 таких боезарядов.

Однако в условиях подавляющего превосходства НАТО в обычных вооружениях и попыток включить в Североатлантический блок Украину и Грузию Москва не будет проявлять энтузиазма в отношении формального соглашения по тактическим системам. Но в случае продолжения сокращения стратегических вооружений рано или поздно встанет вопрос об учёте всех ядерных боезарядов.

Ещё одна проблема – американские планы «Глобального удара» с помощью стратегических ракет, оснащённых обычными боеголовками. Россия будет требовать учитывать их в рамках общей квоты стратегических носителей. Вообще, обычные дальнобойные высокоточные средства рассматриваются в Москве как серьёзная угроза российским силам ядерного сдерживания.

Остаётся и проблема ПРО, в частности Третьего позиционного района (ТПР). Планы размещения ракет-перехватчиков в Польше стали существенным препятствием для достижения СНВ-3. Администрация Обамы не прояв-

⁵² Grotto A., Cirincione J. Orienting the 2009 Nuclear Posture Review. A Roadmap. Center for American Progress. November 2008, p. 21.

ляет энтузиазма в отношении ТПР, но не может позволить себе развернуться на 180 градусов и аннулировать подписанные администрацией Буша соглашения. Скорее всего, новое руководство объявит длительный пересмотр, и развёртывание ракет-перехватчиков в Польше будет отложено «в долгий ящик». Однако это может не удовлетворить Москву.

Остроту проблемы может сгладить успех дипломатических усилий по прекращению ядерной программы Ирана. Но пока нет никаких гарантий, что это произойдет в 2009 году.

Вместе с тем возможно и возвращение к идее создания совместной ПРО на ТВД с использованием как американских, так и российских информационных и ударных систем. Но Россия воспринимает эту идею как альтернативу планам ТПР, а США (при администрации Буша) – как дополнение к ним.

Таким образом, успех предстоящих российско-американских переговоров не гарантирован, а времени до окончания срока действия СНВ-1 остаётся очень мало.

Если же всё-таки наметится прогресс, то могут быть разморожены и другие разоруженческие вопросы. Это касается и ДОВСЕ, и неразмещения оружия в космосе, и запрещения производства расщепляющихся материалов.

Кроме того, и США, и Россия не заинтересованы в том, чтобы в 2010 г. конференция по ДНЯО привела бы к развалу режима нераспространения. Договоренность по СНВ-3 позволила бы продемонстрировать неядерным государствам, что Москва и Вашингтон выполняют свои обязательства по сокращениям ядерных вооружений. Важным шагом могла бы стать и ратификация американским Сенатом ДВЗЯИ.

Наконец, возникнут условия для того, чтобы вовлечь в процесс ограничения и сокращения ядерных вооружений другие ядерные державы. Это касается не только Англии, Франции и КНР, но также Индии, Пакистана и Израиля.

Успех российско-американских переговоров по СНВ-3 имел бы и позитивные последствия для сотрудничества в сфере ядерной энергетики, что позволило бы разморозить «сделку 1-2-3».

Но следует ещё раз подчеркнуть: позитивные перемены возможны лишь в том случае, если будут сняты вопросы о ТПР и принятии в НАТО Украины и Грузии. Остаётся только надеяться, что «окно возможностей», открывшееся в 2009 г., не захлопнется.

К сожалению, последние 18 лет проблема контроля над вооружениями находится в кризисной ситуации. Новые соглашения (СНВ-2, ДВЗЯИ, адаптированный ДОВСЕ) в силу не вступили, а старые либо развалились (Договор по ПРО), либо близки к этому. Похоже, утрачивается опыт успешных разоруженческих переговоров.

Предложение администрации Обамы провести «перезагрузку» американо-российских отношений вызвали позитивную реакцию Москвы. В начале апреля состоится первая встреча президентов Д.А. Медведева и Б. Обамы. Это, вероятно, откроет путь к интенсивным переговорам по контролю над вооружениями и ряду других важных вопросов. В отношениях между Россией и США откроется новая глава, когда на первый план могут выйти общие интересы двух стран.