



УДК 94(73)|19

## «Хрупкий консенсус» Б. Обамы и будущее договора СНВ-III

С. Ю. Шенин

Шенин Сергей Юрьевич, доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений и внешней политики России, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, shenins@yahoo.com

Статья посвящена изучению наиболее вероятных вариантов развития событий вокруг договора СНВ-III, посредством которых различные группы американской правящей элиты пытаются добиться реализации своих глобальных стратегических целей. Особое внимание уделено исследованию фактора межпартийного взаимодействия, который предопределил достижение «хрупкого консенсуса» между республиканской и демократической партиями по вопросу взаимодополняемости программы модернизации ядерной триады и процесса контроля над вооружениями.

**Ключевые слова:** администрация Д. Трампа, Б. Обама, договор СНВ-III, контроль над вооружениями, модернизация ядерной триады, республиканская партия, демократическая партия.

Поступила в редакцию: 16.12.2019 / Принята: 20.02.2020 / Опубликована: 30.06.2020

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

### B. Obama's «Fragile Consensus» and the Future of the New START Treaty

S. Yu. Shenin

Sergei Yu. Shenin, <https://orcid.org/0000-0002-4503-59-23>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, shenins@yahoo.com

The article is devoted to the study of the most probable variants of developments around the New START Treaty, through which various groups of the American ruling elite are trying to achieve their global strategic goals. Special attention is paid to the study of the factor of inter-party interaction, which predetermined the achievement of a «fragile consensus» between the Republican and Democratic parties on the issue of complementarity of the program of modernization of nuclear triad and arms control process.

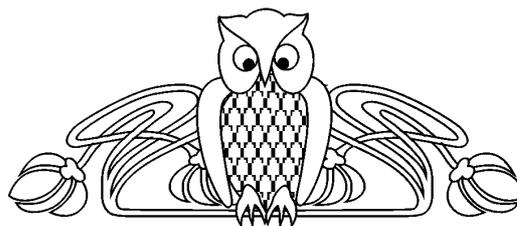
**Keywords:** administration of D. Trump, B. Obama, New START Treaty, arms control, modernization of the nuclear triad, Republican party, Democratic party.

Received: 16.12.2019 / Accepted: 20.02.2020 / Published: 30.06.2020

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2020-20-2-227-230>

Договор СНВ-III, который является двухсторонним соглашением по контролю над стра-



тегическими ядерными вооружениями между США и Российской Федерацией, был подписан президентами двух стран – Бараком Обамой и Дмитрием Медведевым – 8 апреля 2010 г. в Праге и вступил в силу после ратификации обеими сторонами 5 февраля 2011 г. Договор предписывает участникам иметь не более 1550 установленных на носителях боеголовок, при этом самих носителей (межконтинентальных баллистических ракет, тяжелых бомбардировщиков и подводных лодок) может быть не более 700. Договором также устанавливается контрольно-инспекционный режим, разрешающий сторонам осуществлять проверки на местах.

Данное соглашение было рассчитано на 10 лет, после чего его можно продлить еще на 5 лет. Соответственно, основной срок заканчивается 5 февраля 2021 г. и сторонам необходимо решить вопрос о его продлении. При этом нет необходимости в новой ратификации – Белый дом и Кремль могут решить этот вопрос между собой без участия парламентариев своих стран<sup>1</sup>.

Российская твердая позиция заключается в том, что договор полностью выполняет свое предназначение и продлевать его нужно в том виде, в котором он сейчас существует, без какой бы то ни было модернизации<sup>2</sup>. Однако в США такой твердой позиции по данному вопросу нет. Там сформировались три основных варианта отношения к договору СНВ-III.

Во-первых, «дать ему умереть». Этот вариант поддерживается консервативным крылом республиканской партии и аргументируется тем, что за последнее десятилетие Россия нарушила более восьми международных договоров. Наиболее серьезные последствия для контроля над вооружениями несут с собой нарушение и отказ Москвы от договора о ракетах малой и средней дальности (ДРСМД). Соответственно, Кремль утратил репутацию договороспособного партнера и продолжать с ним отношения в такой чувствительной сфере очень рискованно.

Консерваторы считают, что, поскольку Российская Федерация активно создает новое стратегическое оружие, которое выходит за рамки СНВ-III (крылатые ракеты с ядерным двигателем, сверхзвуковые ракеты, ядерные торпеды, боеголовки малой мощности и т. д.), надеяться на то, что договор обеспечит стратегическое равновесие, уже невозможно. Даже если Москва действительно придерживается выполнения СНВ-III (как считают многие американские эксперты),



трудно утверждать, что она будет делать это и дальше, особенно, если ей станет невыгодно. Соответственно, договор «создает ложное чувство безопасности».

Кроме того, сам договор имеет серьезные встроенные дефекты, поскольку, разрабатывая его, администрация Обамы рассчитывала на грядущую «перезагрузку» отношений с Российской Федерацией. Так, Россия в рамках договора практически не сокращает свои боеголовки и носители, а США вынуждены уменьшать их количество до российского исходного уровня. Что очень важно, в договоре отсутствует привязка стратегических факторов к наличию ядерных тактических боеголовок (считается, что у России здесь преимущество 10:1).

Как указывают представители консервативной группировки, СНВ-III не предусматривает адекватной и эффективной системы контроля за исполнением договоренностей, поэтому говорить о его прозрачности и использовании для сбора информации о российском арсенале ошибочно. При проведении инспекций на местах американская сторона, как правило, сталкивается в России с осмотром «потемкинских деревень». Даже если какая-то прозрачность и имеет место, то она неизбежно будет сокращаться, поскольку, как уже отмечалось, Москва выводит свое стратегическое оружие за рамки СНВ-III. Наконец, констатируется, что Кремль не желает соответствовать «духу» договора, он не реагирует на предложения Вашингтона по исправлению недочетов и лазеек в СНВ-III и дальнейшему сокращению потенциалов.

Учитывая сказанное, американские консерваторы делают вывод, что продолжение соблюдения такого договора после 2021 г. будет формировать все большую угрозу национальной безопасности США, поскольку Россия постарается трансформировать свое ядерное превосходство в геополитическое преимущество<sup>3</sup>, а значит повсеместно угрожать американским интересам<sup>4</sup>.

Второй вариант, который разработан и продвигается политиками демократической партии, предполагает возможность сохранения СНВ-III после 2021 г., но в модернизированном виде. При этом утверждается, что в основном договор отвечает интересам США, по сути он является столпом всей глобальной архитектуры стратегической стабильности, предотвращает гонку вооружений, снижает риски ядерного конфликта. Договор не дает Москве резко расширить свое стратегическое преимущество (ибо она уже закончила модернизацию своей триады), но позволяет имеющимся ядерным силам США обеспечивать эффективное «сдерживание» России.

Кроме того, сохранение СНВ-III важно в контексте формирования американской внешнеполитической стратегии, поскольку (как утверждают демократы) сторонники остановки действия договора рассчитывают на новую гонку вооружений,

которая позволит дать резкий толчок активности военно-промышленного комплекса и, соответственно, поддержать враждебные глобализации силы внутри самих США. Однако при этом не учитывается, что конкуренты Америки (Россия и Китай) давно действуют на другом фронте – нетрадиционной «мягкой» силы, которая предполагает политическое вмешательство, экономическую инфильтрацию, информационные войны.

Тем не менее сторонники сохранения СНВ-III считают, что до 2021 г. договор надо модернизировать, приспособив к реалиям трансформирующегося мирового порядка. Поэтому договор должен стать «всеобъемлющим», то есть включать в себя все виды стратегических вооружений, в том числе сверхновые военные технологии Российской Федерации, а также тактическое ядерное оружие, которое сегодня вполне может выполнять роль стратегического (учитывая, например, географическую близость войск НАТО и России в Европе).

Кроме того, демократы заявляют о необходимости добавить к договору так называемое «многостороннее» измерение. Это связано с тем, что в XXI в. в мире появились новые ядерные державы, в первую очередь Китай, который вырос до уровня реального конкурента США. Хотя у Пекина невысокий ядерный потенциал (всего 290 боеголовок), по мнению американской разведки, в ближайшие годы он может удвоиться<sup>5</sup>. Поэтому пролонгация СНВ-III без учета возможностей Китая не имеет большого смысла – опять будут ограничены только Российская Федерация и США. В целом указанные меры позволят продолжить глобальный диалог по вопросу стратегической стабильности с Российской Федерацией и привлечь к нему новых участников<sup>6</sup>.

Третьего варианта придерживаются реалистская группировка в республиканской партии. Они считают, что СНВ-III нужно сохранить без изменений, поскольку модернизацию договора, хотя она и желательна, до февраля 2021 г. осуществить не удастся – просто не хватит времени, особенно в условиях отсутствия квалифицированной команды переговорщиков у Трампа. Продление договора важно также с точки зрения продолжения диалога с Москвой в условиях, когда модернизация триады в Америке еще не закончилась, а в России уже завершена. Используя заинтересованность Москвы в пролонгации СНВ-III и продлив действие договора на 5 лет, можно будет готовиться к полноценному заключению нового соглашения в 2026 г., включая «всеобъемлющий» и «многосторонний» аспекты.

Чтобы Российская Федерация не саботировала процесс подготовки к новому договору, реалисты предлагают сделать его условным, то есть ежегодно осуществлять оценку активности российской стороны, особенно ее участие в вопросе привлечения Китая к переговорам. В случае, если при этом США будут вынуждены оценить



эту активность негативно и, соответственно, прервать действие СНВ-III, ничего страшного не произойдет – можно не опасаться нарастания напряженности между странами и гонки вооружений. Во-первых, Россия экономически не потянет гонку вооружений, она уже сейчас опасается перенапряжения<sup>7</sup>. Во-вторых, после приостановки договора из-за возможного «деструктивного поведения» Москвы стороны могут взять на себя обязательства добровольно соблюдать имеющиеся в рамках СНВ-III ограничения. Подобные случаи уже имели место в истории. Например, после ввода советских войск в Афганистан договор ОСВ-2 не был ратифицирован, но стороны продолжали соблюдать его<sup>8</sup>.

В условиях наличия в США трех вариантов развития событий в отношении пролонгации СНВ-III на первый план выходит фактор, который у американских экспертов получил название «хрупкий консенсус Обамы». Он связан с тем, что еще в 2010 г. при разработке и ратификации данного договора обе главные партии в США взяли на себя определенные обязательства по вопросу взаимозависимости процессов модернизации триады и контроля над вооружениями.

Как известно, президент Дж. Буш-мл. на протяжении своего пребывания в Белом доме фокусировал внешнеполитическое внимание своей администрации на борьбе с терроризмом. В результате изменение приоритетов в распределении бюджетных средств привело к недофинансированию ядерного комплекса США, что включало в себя производство и хранение ядерного оружия, а также морские, наземные и воздушные системы доставки.

Барак Обама, став президентом, эту ситуацию признал и заявил о необходимости ее исправить. Хотя в своей знаменитой пражской речи в 2009 г. он указывал на стремление демократов бороться за полное избавление мира от ядерного оружия, достижение «ядерного нуля», однако эта стратегия не исключала потребности сохранять и держать в порядке американский потенциал ядерного «сдерживания». Соответственно, в документе NPR (Обзор ядерной политики) 2010 г. были изложены приоритеты администрации в этой сфере, которые предполагали глубокую модернизацию ядерной триады США до 2030 г. Сюда включались усовершенствование МБР «Минитмен-3», строительство новой подлодки класса «Колумбия» и бомбардировщика В-21. На это предполагалось выделить серьезные средства.

Одновременно администрация начала переговоры с Москвой о замене истекшего в 2011 г. договора СНП на новое соглашение, получившее название СНВ-III (англоязычная версия названия New START). Непростые дискуссии о новом договоре, которые вела администрация в конгрессе, позволили Национальному агентству по ядерной безопасности (NNSA) потребовать у Белого дома дополнительно несколько миллиардов долларов

на восстановление нормального функционирования ядерных лабораторий и производств в Оук-Ридже и Лос-Аламосе.

Согласие Обамы на это заложило основы пакетной сделки, результатом которой стали два меморандума о взаимопонимании между фракциями демократов и республиканцев в конгрессе. Их смысл сводился к общему согласию о взаимодополняемости процессов модернизации и контроля над вооружениями. В результате сформировался межпартийный «хрупкий консенсус», который на практике означал готовность администрации выделить дополнительные средства на модернизацию в обмен на ратификацию нового СНВ-III сенатом, где на тот момент преобладали республиканцы.

Плодами данного консенсуса первой воспользовалась администрация, которая получила в верхней палате конгресса нужное количество республиканских голосов для одобрения СНВ-III. Со своей стороны она предусмотрела в бюджете дополнительные несколько миллиардов долларов для восстановления производства ядерных материалов и их хранения. Обе партии выражали полное удовлетворение достигнутым уровнем сотрудничества. Однако в 2013–2014 гг. произошел сбой – конгресс в результате необходимости осуществить секвестр урезал в том числе и средства, выделенные для NNSA. И хотя к 2016 г. объем финансирования был восстановлен, тем не менее республиканцы получили повод обвинить администрацию Обамы в невыполнении условий сделки. В последующие годы правления Обамы ни одна из сторон не ставила под сомнение правомерность «хрупкого консенсуса». И даже когда в Белый дом пришли республиканцы Трампа, они сохранили уровень финансирования модернизации, существовавший в рамках предыдущей демократической администрации<sup>9</sup>.

В целом до 2019 г. в данном вопросе существовала взаимоприемлемая для обеих партий ситуация. Однако к моменту, когда возникла необходимость определиться с будущим договора СНВ-III и республиканская администрация Трампа стала выражать сомнения в необходимости это делать, многие демократы посчитали, что такой шаг станет нарушением консенсуса 2010 г. Поэтому они стали настаивать на том, что демократы, имеющие большинство в палате представителей, должны воспользоваться правом использовать бюджетный рычаг и под угрозой сокращения финансирования процесса модернизации заставить оппонентов продлить действие СНВ-III до 2026 г.<sup>10</sup>

Республиканцы, особенно представители консервативного крыла партии, в свою очередь, поставили под сомнение справедливость консенсуса. По их мнению, за прошедшие 10 лет сложилась новая геополитическая ситуация, и поэтому консенсус не может действовать бесконечно. Но самое главное – нельзя рисковать процессом



модернизации, которая важна для национальной безопасности сама по себе, особенно учитывая, что Россия к 2020 г. фактически заканчивает этот процесс, и США будут отставать в вопросе стратегических вооружений почти на десятилетие<sup>11</sup>.

Учитывая, что представленные альтернативные точки зрения исповедуют самые влиятельные группы американского истеблишмента, реализация любого из трех вышеуказанных подходов к проблеме истечения действия договора СНВ-III в условиях пошатнувшегося консенсуса вполне реальна. Сама администрация еще не определилась с тем, какой вариант она выберет. Колебания Трампа связаны с тем, что любое радикальное решение может повлиять на ход президентской избирательной кампании 2020 г. Так, например, если Трамп предпочтет не продлевать договор, то это даст его оппонентам возможность обвинить его в том, что он окончательно уничтожил систему глобальной стратегической безопасности, не создав ничего взамен. Поэтому, представляется, что наиболее вероятным решением может стать компромиссный вариант, предлагаемый представителями реалистского крыла республиканской партии, поскольку он оставляет место и время для принятия долгосрочных решений после февраля 2021 г.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Министерство обороны Российской Федерации. Текст договора о СНВ. URL: [https://doc.mil.ru/documents/quick\\_search/more.htm?id=10947115%40morfNPAChapter](https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=10947115%40morfNPAChapter) (дата обращения: 20.09.2019).
- <sup>2</sup> Лавров выступил за продолжение действия СНВ-3 между РФ и США. Interfax, 4 сентября 2019. URL: <https://www.interfax.ru/russia/675171> (дата обращения: 30.09.2019).
- <sup>3</sup> Dodge M. New START and the Future of U. S. National Security. Heritage Foundation. Backgrounder, No. 3407, May 21, 2019. URL: [https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-05/BG3407\\_0.pdf](https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-05/BG3407_0.pdf) (дата обращения: 30.09.2019).
- <sup>4</sup> The Future of Arms Control : Keynote Address by Senator Deb Fischer (R-NE), CSIS, April 3, 2019. URL: <https://www.csis.org/analysis/future-arms-control-keynote-address-senator-deb-fischer-r-ne> (дата обращения: 21.09.2019).
- <sup>5</sup> Carden J. Progressives Are Right to Endorse a ‘No First Use’ Nuclear Weapons Policy. The Nation, August 15, 2019. URL: <https://www.thenation.com/article/nuclear-weapons-no-first-use-john-bolton-donald-trump/> (дата обращения: 10.09.2019).
- <sup>6</sup> Rose F. The End of an Era? The INF Treaty, New START, and the Future of Strategic Stability. Brookings Institution, February 12, 2019. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/12/the-end-of-an-era-the-inf-treaty-new-start-and-the-future-of-strategic-stability/> (дата обращения: 30.09.2019).
- <sup>7</sup> Statement before the House Foreign Affairs Subcommittee on Europe, Eurasia, Energy, and the Environment “Russia and Arms Control : Extending New START or Starting Over?” A Testimony by : Thomas Karako. CSIS, July 25, 2019. URL: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional\\_testimony/190725\\_Karako\\_HFAC\\_Testimony.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional_testimony/190725_Karako_HFAC_Testimony.pdf) (дата обращения: 30.09.2019).
- <sup>8</sup> Miller F. Deterrence, Modernization, and Arms Control” (speech, Mitchell Institute Breakfast Series, Washington DC, May 24, 2019). URL: [http://docs.wixstatic.com/ugd/a2dd91\\_ad42f0c21d4542a2839bc941bf9062fb.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/a2dd91_ad42f0c21d4542a2839bc941bf9062fb.pdf) (дата обращения: 25.09.2019).
- <sup>9</sup> Falling apart? The Politics of New START, and Strategic Modernization. Brookings Institution, January 7, 2019. URL: <https://www.brookings.edu/events/falling-apart-the-politics-of-new-start-and-strategic-modernization/> (дата обращения: 28.09.2019).
- <sup>10</sup> Pifer S. Extending New START is a no-brainer—And yet, we can’t count on it. Brookings Institution, February 20, 2019. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/20/extending-new-start-is-a-no-brainer-and-yet-we-cant-count-on-it/> (дата обращения: 30.09.2019).
- <sup>11</sup> Dodge M. Op. cit.

#### Образец для цитирования:

Шенин С. Ю. «Хрупкий консенсус» Б. Обамы и будущее договора СНВ-III // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2020. Т. 20, вып. 2. С. 227–230. DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2020-20-2-227-230>

#### Cite this article as:

Shenin S. Yu. B. Obama’s «Fragile Consensus» and the Future of the New START Treaty. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2020, vol. 20, iss. 2, pp. 227–230 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2020-20-2-227-230>