

Шапиро Н.И.

Проблемы модернизации ядерно-оружейного комплекса США в условиях бюджетного кризиса (2011-2013 гг.)

В 2010 г. администрация США во главе с президентом от демократической партии Б. Обамой обнародовала план действий в области обеспечения национальной безопасности и строительства вооруженных сил (ВС). Одним из документов, которые разрабатывались параллельно и имели одну концептуальную основу, была **новая программа модернизации ядерно-оружейного комплекса (ЯОК)**, известная как «Доклад 1251» (по номеру соответствующей статьи Закона о финансировании национальной обороны на 2010 фин.г.). Эта статья предусматривала внесение нового российско-американского Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-3) в Сенат наряду с программой модернизации ЯОК¹.

С самого начала программа модернизации 2010 г. рассматривалась в американском политико-экспертном сообществе как часть «сделки» по СНВ-3, а дискуссии по поводу содержания программы проходили в контексте обсуждения нового российско-американского договора. Ряд сенаторов от Республиканской партии заявили, что дадут согласие на ратификацию СНВ-3 *только в случае увеличения ассигнований* на модернизацию ядерно-оружейного комплекса. Оба документа были представлены на рассмотрение Сената в мае 2010 г.

В основу программы модернизации 2010 г., как и предыдущих программ, разработанных после окончания холодной войны, была положена *концепция «гибкой» структуры ЯОК*, позволяющей оперативно реагировать на новые потребности США в области безопасности и меняющуюся военно-стратегическую обстановку в мире. Это, в свою очередь, предполагало использование огромного количества финансовых ресурсов, дефицит которых оказал существенное влияние на ядерную политику США.

Новая программа была нацелена на модернизацию ядерной инфраструктуры с целью снижения эксплуатационных расходов и оптимизации предприятий атомной отрасли. Программа состояла из трех основных компонентов: 1) строительство новых мощностей, (2) повышение эффективности существующих мощностей, а также (3) вывод из эксплуатации и утилизация избыточных мощностей².

Программа предусматривала 10%-ный рост ассигнований на программы

¹ *Jacobs E.* Problematizing the Section 1251 Report / Center for Strategic and International Studies. January 17, 2012. – <http://csis.org/blog/problematizing-section-1251-report> (17.09.2013).

² US Nuclear Security Enterprise Infrastructure Modernization Fact Sheet / Bureau of Arms Control, Verification and Compliance. January 8, 2013 – <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2013/01/20130110140810.html#ixzz2T558NSXO> (17.09.2013).

Национального управления по ядерной безопасности (National Nuclear Security Administration – NNSA, далее в русской транскрипции ННСА) в размере 7 млрд. долл. в 2011 фин.г. наряду с дополнительным выделением 4.4 млрд. долл. на программы по ядерной безопасности³.

На фоне разгоревшихся дебатов по СНВ-3 администрация представила второй «Доклад 1251» в ноябре 2010 г., в котором зафиксирован дальнейший рост ассигнований на ЯОК. В целом, суммарные затраты на программу модернизации – прежде всего строительство производственных мощностей и поддержание надежности ядерных боеприпасов (ЯБП) – превышали 85 млрд. долл. в течение 10 лет. Помимо этого предусматривалось выделение дополнительных 100 млрд. долл. на создание стратегических систем доставки, включая разработку нового стратегического бомбардировщика и нового класса стратегических подлодок⁴.

Среди проектов, реализуемых в рамках программы модернизации ЯОК, наиболее активно эксперты обсуждали перспективу строительства завода по переработке урана (Uranium Processing Facility – UPF) и интегрированного химико-металлургического комплекса (Chemistry and Metallurgy Research Replacement Nuclear Facility – CMRR-NF).

Основное назначение CMRR-NF – поддержание надежности ядерных боезарядов в условиях моратория на ядерные испытания, введенного в США в октябре 1992 г. В 2013 г. по согласованию с Пентагоном ННСА приостановило проект до 2018 г. Это позволило высвободить 1,8 млрд. долл. и сосредоточить усилия на строительстве UPF, проектные работы по которому должны быть завершены в середине 2014 фин.г.⁵ Однако реальная альтернатива проекту CMRR-NF отсутствует, а эффективность нового «комбинированного» подхода, предполагающего строительство новых более компактных мощностей по более умеренной стоимости и «повторное использование» некоторых имеющихся мощностей, вызывает сомнения⁶.

В ходе обсуждения перспектив и масштабов модернизации на первый план вышла **проблема политизации финансирования ЯОК**, которая перестала рассматриваться

³ November 2010 Update to the National Defense Authorization Act of FY2010 / Los Alamos Study Group. P. 1. – http://www.lasg.org/CMRR/Sect1251_update_17Nov2010.pdf (17.09.2013).

⁴ Fact Sheet: An Enduring Commitment to the U.S. Nuclear Deterrent / The White House. November 17, 2010. – <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/17/fact-sheet-enduring-commitment-us-nuclear-deterrent> (17.10.2013); Pincus W. Nuclear Complex Upgrades Related to START Treaty to Cost \$180 Billion // The Washington Post. May 14, 2010. – <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/13/AR2010051305031.html> (17.10.2013).

⁵ Statement of Neile Miller / House Committee on Appropriations. February 14, 2013. – <http://docs.house.gov/meetings/AP/AP10/20130214/100238/HHRG-113-AP10-Wstate-MillerN-20130214.pdf> (23.10.2013).

⁶ Grossman, Elaine M. U.S. Nuclear Lab Ready to Shelve Costly Facility Plan / Nuclear Threat Initiative. 22 February, 2013. – <http://www.nti.org/gsn/article/us-nuclear-lab-ready-shelve-costly-facility-plan/> (23.10.2013).

преимущественно в рамках академических дискуссий по ядерной проблематике и стала частью более широкого дискурса по проблемам национальной и экономической безопасности⁷. В результате, у политиков и экспертов усилился соблазн использовать вопрос о размерах оборонного бюджета Министерства энергетики (МЭ) в спекулятивных целях. Например, «всего лишь» 5%-ный рост ассигнований на ядерную оружейную деятельность ННСА стал предлогом для критики администрации Б. Обамы со стороны республиканцев за нарушение обязательств по поддержке модернизации ядерной отрасли, данных в 2010 г.⁸ Демократы, в свою очередь, рассматривали данный факт как нарушение международных обязательств Б. Обамы в области ядерного нераспространения.

Еще одна проблема, которая привлекла повышенное внимание экспертов, – это **необходимость реформирования системы государственного управления ЯОК** ввиду неэффективной деятельности ННСА. Национальное управление по ядерной безопасности – это полуавтономное государственное агентство в рамках Министерства энергетики США, созданное в 1999 г. в результате вывода ядерного арсенала из-под непосредственного контроля МЭ. Главная задача ННСА – укрепление национальной ядерной безопасности путем:

- повышения надежности эксплуатационных характеристик боеприпасов в отсутствие ядерных испытаний;
- защиты ядерных боеприпасов от несанкционированного доступа;
- сертификации, демонтажа и утилизации ЯБП;
- борьбы с ядерным терроризмом и распространением ядерного оружия (ЯО);
- использования достижений ядерной науки в военных целях;
- обеспечения ВМС США безопасными в эксплуатации ядерными энергетическими установками;
- оперативным реагированием на чрезвычайные ситуации с ядерными и радиологическими материалами на территории США и за рубежом;
- обеспечения безопасной транспортировки ядерных материалов и вооружений⁹.

ННСА самостоятельно определяет свою политику и приоритеты в области финансирования, занимается наймом персонала и заключением контрактов с коммерческими

⁷ См., напр.: *Schwartz S. The Cost of Nuclear Weapons Is of More Than Academic Interest / Center for Strategic and International Studies. 18 January 2012. – <http://csis.org/blog/problematicizing-section-1251-report#comment-3293>). (17.10.2013).*

⁸ Подробнее см.: *Civiak, Robert L. Analysis of the Fiscal Year 2013 Budget Request for Nuclear Weapons Activities. March 2012. P. 5. – <http://www.trivalleycares.org/new/FY2013BudgetAnalysis.pdf> (23.10.2013).*

⁹ Официальный сайт Национального управления по ядерной безопасности. – <http://nnsa.energy.gov/aboutus/ourprograms> <http://nnsa.energy.gov/ourmission> (27.09.2013).

компаниями, определяет нормы и правила безопасности на объектах. Однако с момента основания ННСА сталкивается с проблемой обретения автономии от Министерства энергетики, которое вмешивается в деятельность ННСА, прежде всего в области бюджетирования¹⁰. До тех пор, пока объем финансирования программ ННСА будет составлять почти половину суммарного бюджета МЭ, ННСА будет фактически выполнять роль гаранта выживаемости Министерства энергетики, которое, в свою очередь, будет постоянно стремиться к увеличению расходов на ЯОК и контролю над распределением бюджетных средств. В этой ситуации **обеспечение полной автономии ННСА становится одним из основных компонентов его организационно-структурной реформы, в первую очередь с целью сокращения бюджетных расходов**¹¹.

Несмотря на то, что ННСА разработало детальный план замены устаревших мощностей, его реализация затягивается из-за бюджетного кризиса. В условиях секвестра, вступившего в силу 1 марта 2013 г., руководство ННСА заявило, что при отсутствии корректировок бюджета в первую очередь пострадают целевые программы по работе с ядерным арсеналом, включая программу продления сроков эксплуатации боезарядов (Life Extension Program – LEP). В отсутствие ядерных испытаний реализация программы LEP имеет важное значение для поддержания надежного и безопасного ядерного арсенала и, в конечном итоге, сохранения Соединенными Штатами эффективного потенциала ядерного сдерживания.

В целом, уже на начальной стадии реализации программы модернизации проявился один из ее главных недостатков: **отсутствие у руководства МЭ и ННСА четкого понимания масштабов и суммарной стоимости преобразований ЯОК в условиях бюджетного кризиса**. Хотя финансирование конкретных проектов корректируется каждый год с учетом инфляции (и других факторов), приоритеты МЭ и ННСА в бюджетной сфере демонстрируют, что они стремятся не к снижению, а к увеличению расходов под предлогом будущей экономии¹².

Таким образом, **на первый план выходит задача адаптации руководства ННСА, МЭ и Пентагона к новым реалиям «бюджетной неопределенности»**, которая может затянуться на несколько лет и потребует оперативных решений, оказывающих

¹⁰ Подробнее см.: *Perry, William J., and Schlesinger, James R. America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States / US Institute of Peace. Washington, D.C., 2009. P. 56. – http://media.usip.org/reports/strat_posture_report.pdf (27.09.2013).*

¹¹ Более подробно о проектах реформы ННСА см.: *Clauser, Michael A. Reforming the Governance and Congressional Oversight of the National Nuclear Security Administration / Centre for Strategic and International Studies. December 2011. Pp. 22-30. – http://csis.org/files/publication/111123_Jansson_NuclearScholar_web.pdf; *Perry, William J., and Schlesinger, James R. Op. cit. Pp. 57-58.**

¹² *Civiak, Robert L. Op. cit. P. 1-4.*

непосредственное влияние на национальную безопасность США.

Масштабы влияния бюджетного кризиса на ЯОК США еще предстоит оценить. Однако уже сейчас очевидно, что в условиях бюджетной неопределенности повышается нагрузка на ядерную инфраструктуру. Поэтому основные опасения американских экспертов связаны с замедлением темпов модернизации, проблемой обеспечения безопасности объектов, снижением расходов на НИОКР, сокращением персонала на фоне общего дефицита высококвалифицированных кадров в отрасли.

На фоне отсутствия прогресса в решении проблемы бюджетного дефицита в американском политико-экспертном сообществе активизировались дискуссии о необходимости ревизии бюджета на ядерные программы. В современных условиях необходимость модернизации и сохранения *всех трех* компонентов стратегической ядерной триады ставится некоторыми аналитиками под сомнение, а незавершенность процесса комплексной трансформации ядерной научно-производственной базы стимулирует дальнейший поиск оптимальных моделей развития ЯОК¹³.

В целом, на основании вышеизложенного можно резюмировать, что в обозримой перспективе модернизационные проекты и сроки их реализации будут подвержены постоянной корректировке в связи с тем, что Соединенные Штаты не обладают возможностью полностью удовлетворить свои финансовые потребности. Более того, дефицит финансовых ресурсов будет стимулировать США к дальнейшей концентрации усилий на приоритетных направлениях развития ЯОК и (временному) отказу от более амбициозных дорогостоящих проектов. Это может привести к закреплению тренда на умеренную по темпам модернизацию.

На этом фоне актуализируется вопрос: как осуществить трансформацию ядерно-оружейного комплекса, (1) не нарушая глобальный стратегический баланс, (2) соблюдая внешнеполитические обязательства, включая гарантии безопасности и укрепление режима ядерного нераспространения, и (3) не подталкивая «пороговые» страны к созданию собственного ЯО? Американские эксперты внятного ответа на этот вопрос не дают. Однако решение этой проблемы во многом определит не только политику США в ядерной области, но и военно-стратегическую ситуацию в мире в течение последующих десятилетий.

Список литературы

¹³ См., напр.: *Olson L., Reif K.* Expanding Nuclear Weapons Budget a Bad Investment // *World Politics Review*. September 26, 2011. – <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/10127/expanding-nuclear-weapons-budget-a-bad-investment> (23.10.2013).

1. *Civiak, Robert L.* Analysis of the Fiscal Year 2013 Budget Request for Nuclear Weapons Activities. March 2012. – <http://www.trivalleycares.org/new/FY2013BudgetAnalysis.pdf> (23.10.2013).
2. *Clauser, Michael A.* Reforming the Governance and Congressional Oversight of the National Nuclear Security Administration / Centre for Strategic and International Studies. December 2011. – http://csis.org/files/publication/111123_Jansson_NuclearScholar_web.pdf (23.10.2013).
3. Fact Sheet: An Enduring Commitment to the U.S. Nuclear Deterrent / The White House. November 17, 2010. – <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/17/fact-sheet-enduring-commitment-us-nuclear-deterrent> (17.10.2013).
4. *Grossman, Elaine M.* U.S. Nuclear Lab Ready to Shelve Costly Facility Plan / Nuclear Threat Initiative. 22 February, 2013. – <http://www.nti.org/gsn/article/us-nuclear-lab-ready-shelve-costly-facility-plan/> (23.10.2013).
5. *Jacobs E.* Problematizing the Section 1251 Report / Center for Strategic and International Studies. January 17, 2012. – <http://csis.org/blog/problematizing-section-1251-report> (17.09.2013).
6. November 2010 Update to the National Defense Authorization Act of FY2010 / Los Alamos Study Group. – http://www.lasg.org/CMRR/Sect1251_update_17Nov2010.pdf (17.09.2013).
7. *Olson L., and Reif K.* Expanding Nuclear Weapons Budget a Bad Investment // World Politics Review. September 26, 2011. – <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/10127/expanding-nuclear-weapons-budget-a-bad-investment> (23.10.2013).
8. *Perry, William J., and Schlesinger, James R.* America's Strategic Posture: The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States / US Institute of Peace. Washington, D.C., 2009. – http://media.usip.org/reports/strat_posture_report.pdf (27.09.2013).
9. *Pincus W.* Nuclear Complex Upgrades Related to START Treaty to Cost \$180 Billion // The Washington Post. May 14, 2010. – <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/13/AR2010051305031.html> (17.10.2013).
10. Statement of Neile Miller / House Committee on Appropriations. February 14, 2013. – <http://docs.house.gov/meetings/AP/AP10/20130214/100238/HHRG-113-AP10-Wstate-MillerN-20130214.pdf> (23.10.2013).
11. *Schwartz S.* The Cost of Nuclear Weapons Is of More Than Academic Interest / Center for Strategic and International Studies. 18 January 2012. – <http://csis.org/blog/problematizing-section-1251-report#comment-3293>). (17.10.2013).

12. US Nuclear Security Enterprise Infrastructure Modernization Fact Sheet / Bureau of Arms Control, Verification and Compliance. January 8, 2013. – <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2013/01/20130110140810.html#ixzz2T558N> SXO (17.09.2013).